



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 2 maja 2016 r.

Poz. 3101

**WYROK NR IV SA/PO 1/16**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 9 marca 2016 r.

**w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 1/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 marca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk - Marciniak

WSA Maciej Busz

Protokolant st.sekr.sąd. Krystyna Pietrowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 09 marca 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kępnie

na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie

z dnia 25 sierpnia 2015 r. nr XIII/78/2015

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność przepisów § 16 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz § 17 uchwały nr XIII/78/2015 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu i utrzymania porządku na terenie Gminy Kępno

Sygn. akt IV SA/Po 1/16

### UZASADNIENIE

Pismem z dnia 30 listopada 2015 r., działając w oparciu o przepis art. 3 § 2 pkt. 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1 i 52 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 roku prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 poz. 270 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.), Prokurator Rejonowy w Kępnie, dalej: Prokurator) zaskarżył uchwałę nr XIII/78/2015 Rady Miejskiej w Kępnie (dalej: Rada) z dnia 25 sierpnia 2015 roku sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kępno (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2015, pozycja 5122)

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie przepisów § 135, § 137, § 146 i § 147 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908, dalej: z.t.p.) w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2005 r., poz. 2008; z późn. zm., dalej: u.c.p.g.) poprzez zamieszczenie w uchwale Rady Miejskiej w Kępnie przepisów regulujących sprawę wykraczające poza upoważnienie ustawowe.

Prokurator na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 3 pkt. 1 i 2 oraz § 17 ust. 1-8 zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu wskazano, że w dniu 25 sierpnia 2015 roku Rada Miejska w Kępnie podjęła uchwałę nr XIII/78/2015 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kępno. Wyżej wskazana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 4.9.2015 r. pod pozycją 5122. Uchwała ta nie była przedmiotem rozstrzygnięcia Wojewody Wielkopolskiego, jak również nie podlegała zmianom. Zgodnie z jej § 24 uchwała wchodzi w życie z dnia 1 stycznia 2016 roku.

Uchwalone przez Radę zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogły dotyczyć jedynie tych kwestii, które zostały enumeratywnie wymienione w art. 4 ust. 2 pkt 1-8 u.c.p.g. Przepis art. 4 u.c.p.g. stanowi bowiem delegację ustawową do wydania aktu niższej rangi i ściśle określa zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania w uchwale rady gminy. Wskazany przepis nie daje też upoważnienia radzie gminy do definiowania w ramach regulaminu pojęć, którymi posługuje się u.c.p.g. lub które zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w innych ustawach.

W zaskarżonej uchwale co do zasady w sposób prawidłowy uregulowano sprawę utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Zdaniem skarżącego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego uregulowano następujące kwestie:

- zapisy § 16 ust. 3 pkt. 1 i pkt. 2 skarżonej uchwały dotyczące obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Jak wszelkie inne ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzone z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia regulaminu dotyczącego czystości i porządku, nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Skarżący zaznaczył, że, z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21.08.1997 roku o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 roku poz. 856) wynika zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (por. wyrok NSA z dnia 13.09.2012 r sygn. akt II OSK 1492/12).

- uregulowany w § 17 ust. 1-8 uchwały obowiązek posiadaczy psów dotyczący znakowania za pomocą mikroprocesora w celu przeciwdziałania zagrożeniom i uciążliwościom powodowanym przez psy oraz w celu zmniejszenia ich bezdomności należy uznać za wykraczający poza uprawnienie określone w delegacji ustawowej. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt. 6 u.c.p.g. rada gminy określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów, przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie skarżącego objęcie zakresem uchwały obowiązku znakowania psów tzw. mikroprocesorem zostało dokonane z przekroczeniem

upoważnienia ustawowego. W uchwale przyjętej przez Radę Miejską w Kępnie, znalazło się również wiele zapisów dot. rejestracji psów i ich trwałego oznakowania poprzez wszczęcie pod skórę elektronicznego mikroprocesora, zgłaszania się do przychodni weterynaryjnej w celu wykonania usługi czipowania, a co za tym idzie konieczność wyrażania zgody na przetwarzanie swoich danych osobowych dla potrzeb wynikających z realizacji zapisów regulaminu w tym zakresie. Nadto przewidziano konieczność dokonywania zmian w istniejącej bazie danych w wyznaczonych zakładach weterynarii, w tym do wyrejestrowania psa w przypadku jego zgonu, utraty lub zbycia. Należy uznać, że przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dopuszczają możliwości wprowadzenia w regulaminie obowiązku oznakowania zwierząt. Poza tym obowiązek ten nie może spoczywać na właścicielach. Takie rozwiązanie wiązałoby się bowiem z nałożeniem na właścicieli psów obowiązku ujawnienia danych osobowych, gdyż znakowanie psów takimi nośnikami jest możliwe tylko w sytuacji, gdy wyrazili oni na to zgodę. Zgodnie bowiem z art. 51 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: "Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczącej jego osoby". Z kolei ograniczenie przetwarzania danych osobowych wynika z art. 23 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.), gdzie enumeratywnie wskazano warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych (Orzeczenie NSA z dnia 4 lutego 2014, sygn. akt II OSK 3132/13).

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, co pociąga za sobą także tę konsekwencję, że nie istnieje wynikająca z art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) przeszkoda, w postaci upływu roku od dnia podjęcia uchwały, do stwierdzenia jej nieważności.

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jako akt prawa miejscowego przynależy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który ją ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Tego rodzaju akt normatywny powinien odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawodawca wyznaczył tym samym aktom prawa miejscowego konkretne miejsce w hierarchii źródeł prawa. Akty te mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, LEX nr 349285). Granice upoważnienia do wydania regulaminu czystości i porządku na terenie gminy wyznacza art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Powyższe skutkuje stwierdzeniem, że powtarzanie i uzupełnianie w przepisach regulaminu przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i innych aktów normatywnych powszechnie obowiązujących jest istotnym wykroczeniem poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z § 118 w związku z § 143 z.t.p. w uchwale rady gminy nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Ponadto sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy, raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Naruszenie delegacji ustawowej w powyższym zakresie jest istotne także z tego względu, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie normatywnym, jakim są przepisy skarżonej uchwały, mogą być inaczej interpretowane niż w "otoczeniu prawnym" przepisów ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy oznacza bowiem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie normatywnym określonych pojęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach normatywnych. Dlatego też przepisy Regulaminu odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć prawnych z różnych

ustaw mogą być interpretowane inaczej, niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów danej tylko ustawy.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Kępno wniósł o uwzględnienie skargi. W uzasadnieniu podniesiono, że uzasadnione jest aby zróżnicować obowiązki właściciela psa zależnie od tego czy pies należy do ras uznanych za niebezpieczne względnie od wielkości psa. Wskazano także na fakt, że kwestionowany obowiązek używania smyczy i kagańca można uzasadnić niemożnością przewidzenia wszystkich zachowań zwierzęcia i koniecznością ochrony osób przed takimi nieprzewidywalnymi zachowaniami zwierzęcia. Art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (j.t Dz.U. 2013r. poz. 856 ) nie wskazuje w jaki sposób właściciel powinien kontrolować psa jeżeli pies jest puszczonej oraz co owo puszczenie oznacza, czy jest to puszczenie całkowicie swobodne czy też na długiej smyczy. Dodatkowo należy wskazać na konieczność przyznania priorytetu dla ochrony człowieka przed zwierzęciem. W każdym jednak przypadku konieczne jest humanitarne traktowanie zwierzęcia. Wskazanie przez Prokuratora Rejonowego na zapatrywanie prawne wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12 należy jednak uznać za uzasadnione w zakresie w jakim zaskarżona uchwała nie różnicuje obowiązków właściciela zależnie od cech zwierzęcia takich jak rasa, wielkość czy stan zdrowia.

Odnosząc się do zarzutów skarżącego dotyczących § 17 ust. 1-8 Uchwały organ stwierdził, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Rada Gminy w regulaminie określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Obowiązek czyszczenia w istocie nie chroni przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a pozwala jedynie na identyfikację zwierzęcia i przypisanie go do określonego właściciela. Obowiązek nałożony na posiadaczy psów dotyczący rejestracji i znakowania psów w celu zmniejszenia ich bezdomności wykracza poza uprawnienia określone w delegacji ustawowej. Z zakwestionowanych zapisów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kępno wynika także pośrednio obowiązek podania danych osobowych właściciela zwierzęcia, który to obowiązek nie wynika w żaden sposób z upoważnienia ustawowego. Wskazane naruszenia pośrednio godzą w przepisy o ochronie danych osobowych.

Dodatkowo Burmistrz podniósł, że nie można podzielić stanowiska Prokuratora co do zarzutu naruszenia § 118 w zw. z § 143 z.t.p. przez powtórzenie przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. W skardze nie wskazano jakie przepisy ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń zostały powtórzone w Uchwale. Brak wskazania konkretnego zapisu w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kępno uniemożliwia odniesienie się w sposób właściwy do podniesionego zarzutu, co oczywiście nie oznacza akceptacji dla naruszania wskazanych przepisów zasad techniki prawodawczej w razie ich wystąpienia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 2 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153 poz.1269 z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W granicach tak określonych kompetencji Wojewódzki Sąd Administracyjny ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej – art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r, poz. 270 z późn. zm. powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”)

Zgodnie z art.147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 poz. 594 zwanej dalej jako „u.s.g.”) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna chyba, że naruszenie ma charakter nieistotny.

Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, Dz. U. z 2003 r. Nr 218 poz. 2151).

Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnił w art. 91 ust. 4 ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tę kategorię wadliwości wymienionych aktów organu gminy (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1151/08 dostępny pod adresem internetowym <http://cbois.nsa.gov.pl> – dalej jako „CBOSA”). Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11, CBOSA).

Wskazać należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. (wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005).

Przenosząc powyższe rozważania natury prawnej na grunt niniejszej sprawy, uznać należy, że podniesione przez Prokuratora zarzuty są zasadne, bowiem poszczególne przepisy uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. wyznacza w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na jego podstawie. Sformułowanie przepisu art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje na konieczność uwzględnienia wszystkich wymienionych w nim zagadnień, a jednocześnie wyznacza granice kompetencji uchwalodawczej rady gminy. Katalog spraw, które ustawodawca pozwoił radzie gminy ująć wśród zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zawartych w regulaminie, jest zamknięty, a rada może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Nałożenie postanowieniami regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązków, które nie dotyczą zagadnień wskazanych w przywołanym wyżej przepisie jest działaniem niemającym oparcia w przepisie kompetencyjnym, a tym samym musi skutkować stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Nie ulega wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest aktem prawa miejscowego i z tego względu należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Tego rodzaju akt normatywny musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Ustawodawca wyznaczył aktom prawa miejscowego konkretne miejsce w hierarchii źródeł prawa: akty te mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczać poza zakres delegacji ustawowej.

Oceniając legalność regulaminu należy mieć również na uwadze przepisy z.t.p. określającego sposób tworzenia aktów normatywnych m.in. aktów prawa miejscowego. Rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić w zgodzie z postanowieniami wskazanego rozporządzenia, stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło powszechnie obowiązującego prawa. Rada gminy powinna zatem uwzględnić regulacje zawarte w z.t.p., z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko

przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 z.t.p. stanowią natomiast, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów innych aktów normatywnych powoduje nieważność tych zapisów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. II SA/Wr 300/11; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. II SA/Sz 424/10, dostępne: CBOSA).

Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Zakres regulacji uchwalanego regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., który przewiduje, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie we wskazanym zakresie selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych, w tym powstających w gospodarstwach domowych przeterminowanych leków i chemikaliów, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz zużytych opon, a także odpadów zielonych,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. Jednocześnie przepis ten zawiera obligatoryjne elementy regulaminu, co powoduje, że w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Powtarzanie w regulaminie uchwalanym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w różnych ustawach lub w aktach wykonawczych jest niedopuszczalne. Przedmiotowy regulamin stanowi bowiem prawo miejscowe, co powoduje że powinno ono zawierać treści normatywne, a nie powtórzenia norm, zawartych w innych przepisach. Powtarzanie przepisów za innymi aktami prawnymi pozbawia w istocie akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony (tak NSA w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1930/09, CBOSA). Nie może też stanowić źródła powszechnie obowiązującego prawa uchwała (lub jej część), która nie ma oparcia w upoważnieniu ustawowym. Wymienienie w art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP aktów prawa miejscowego na ostatniej pozycji powoduje, iż wydając przepisy gminne, rada gminy winna uczynić to w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i zawartych w nich upoważnień. Wynika to również z treści art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że akty prawa miejscowego, do których zalicza się także regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1069/10, CBOSA).

W ocenie Sądu szczegółowa analiza przepisów zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że podejmując ją Rada Gminy Czajków dopuściła się istotnych naruszeń prawa we wskazanym poniżej zakresie. Co do oceny tychże naruszeń Sąd w pełni podziela stanowisko i argumentacje skarżącego.

Słusznie Prokurator stwierdził, że obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zostały uregulowane w § 16 ust. 3 pkt. 1 i 2 oraz § 17 zaskarżonej uchwały w sposób nieprawidłowy, z naruszeniem reguł zawartych w art. 4 ust. 1 pkt. 6 ustawy. Przepisy te wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego radzie przepisami u.c.p.g., a jednocześnie reguluje tę materię w sposób odmienny, aniżeli akty prawa powszechnie obowiązującego. W prawie polskim brak jednolitych przepisów regulujących zasady prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu. Kwestie ustalenia zasad postępowania ze zwierzętami uregulowane zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, natomiast w art. 77 Kodeksu wykroczeń wprowadzono obowiązek zachowania szczególnej ostrożności w związku z trzymaniem zwierzęcia. W orzecznictwie sądów administracyjnych wypowiedziano pogląd, iż upoważnienie ustawowe określiło granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12 oraz wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II OSK 1492/12, CBOSA). Kwestionowane skargą przepisy regulaminu realizują wynikające z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych

regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia.

Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza, a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie. Skoro zatem przepis § 16 ust. 3 pkt. 1 i 2 nie różnicuje zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, to w konsekwencji regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Podobnie w ocenie składu orzekającego regulacje dotyczące rejestrowania i trwałego oznakowania psów wykraczają poza upoważnienie ustawowe. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera norm kompetencyjnych pozwalających na wprowadzenie do regulaminu przepisów dotyczących tej materii. W tym zakresie nieuprawnione są więc regulacje zawarte w § 17 regulaminu. Nie można bowiem przyjąć, że ten przepis regulaminu zawiera zasady dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Marginalnie zauważyć należy, że słusznie w odpowiedzi na skargę podniesiono, iż w skardze nie wskazano jakie przepisy ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń zostały powtórzone w Uchwale. Ta kwestia nie ma jednak w sprawie żadnego znaczenia jako, że zasadne okazały się zarzuty sformułowane pod adresem § 16 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz § 17 zaskarżonej uchwały (co zresztą nie było między stronami sporne), a w petitum skargi nie sformułowano zarzutów odnośnie innych przepisów regulaminu.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 P.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonych przepisów uchwały.

Przewodniczący Sędzia WSA  
(-) Józef Maleszewski (spr.)

Sędzia WSA  
(-) Izabela Bąk - Marciniak

Sędzia WSA  
(-) Maciej Busz