



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

STARSZY REFERENT

*Motyl*  
Kinga Motyl

**Dnia 20 lipca 2021 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Sędziowie: Sędzia NSA Halina Filipowicz-Kremis

Sędzia WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II

na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 lipca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich

na uchwałę Rady Gminy Stoszowice

z dnia 30 stycznia 2020 r. nr XXIII/99/2020

w przedmiocie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice

**stwierdza nieważność § 4, § 12 ust. 2, § 19 ust. 4 oraz § 20 ust. 2 oraz ust. 3  
zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Motyl*  
Referent  
Kinga Motyl

## UZASADNIENIE

Uchwałą z 30 stycznia 2020 r. (nr XXIII/99/2020) Rada Gminy Stoszowice przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoszowice (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2020 r., poz. 1327 ze zm., dalej jako: „uchwała”).

W § 4 uchwały postanowiono, że: „Właściciele nieruchomości zobowiązani są do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości i części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez odgarnięcie ich w miejsce nie powodujące zakłóceń ruchu pieszych lub pojazdów.”

W § 12 ust. 2 uchwały postanowiono: „Zabrania się spalania w pojemnikach i koszach na odpady, jakichkolwiek odpadów.”

Według § 19 ust. 4 uchwały: „Właściciele posesji, na której utrzymywany jest pies bez uwięzi, mają obowiązek przy wejściu na teren posesji umieścić tablicę ostrzegawczą.”

Zgodnie zaś z § 20 ust. 2 uchwały:

„W miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku zwierzęta domowe, w szczególności psy, mogą przebywać wyłącznie pod nadzorem osoby, która jest zdolna do sprawowania kontroli nad zachowaniem się zwierzęcia, z uwzględnieniem następujących zasad: 1) psa należy prowadzić na smyczy; 2) psy należące do ras uznawanych za agresywne oraz psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt, należy prowadzić na smyczy i w kagańcu.”

Skargę na uchwałę w zakresie wyżej zacytowanych przepisów wniósł Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich (dalej jako „skarżący”) wnioskując o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 4, § 12 ust. 2, § 19 ust. 4, § 20 ust. 2 i ust. 3

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie:

1/ art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 dalej jako u.s.g.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U z 2020 r. poz. 1439 dalej jako u.c.p.g), § 137 w związku z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U z 2016, poz. 283 ze zm. dalej jako z.p.t.) poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego

## Sygn. akt II SA/Wr 111/21

wynikającego z przywołanego przepisu u.c.p.g polegające na nałożeniu w § 4 uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości i części nieruchomości służących do użytku publicznego, w sytuacji, gdy kwestia ta uregulowana jest w art. 5 ust.1 pkt 4 u.c.p.g., przy czym, zaskarżony regulamin kształtuje ten obowiązek szerzej od regulacji ustawowej która wyłącza z obowiązku część chodnika na którym dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;

2/ art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu u.c.p.g polegające na nałożeniu w § 12 ust.2 uchwały na mieszkańców gminy zakazów w zakresie spalania odpadów, w sytuacji, gdy kwestię tę reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2020 r. poz. 797 ze zm. – dalej jako u.o.o.);

3/ art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 u.c.p.g poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego przepisu u.c.p.g polegające na nałożeniu w § 19 ust. 4 uchwały na właścicieli posesji obowiązku umieszczenia przy wejściu na teren posesji tablicy ostrzegawczej informującej, że pies jest bez uwięzi;

4/ art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP, art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g poprzez zamieszczenie w § 20 ust. 2 uchwały nakazu wyprowadzania w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku psa na smyczy, a psa należącego do ras uznawanych za agresywne oraz psy które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt - na smyczy i w kagańcu, nieprzewidującego od tej zasady wyjątków uwzględniających cechy biologiczne, wiek oraz stan zdrowia zwierzęcia co w konsekwencji godzi w konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz zasadę humanitarnego traktowania zwierząt.

Wskazując na powyższe zarzuty Prokurator, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono najpierw kwestię legitymacji procesowej przysługującej skarżącemu oraz wskazano na brak ograniczeń czasowych w możliwości stwierdzenia nieważności uchwały z uwagi na to, że jest ona aktem prawa miejscowego. Następnie podniesiono, że kwestionowane skargą przepisy

wykraczają poza zakres upoważnienia kompetencyjnego wynikającego z art. 4 ust. 2 u.p.c.g.

W ocenie skarżącego nie było podstaw do unormowania w ramach § 4 uchwały obowiązków właścicieli nieruchomości odnoszących się do sposobu wykonania obowiązków dotyczących uprzątnięcia przez właścicieli nieruchomości śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez odgarnięcie ich w miejsce nie powodujące zakłóceń ruchu pieszego lub pojazdów. Regulacja ta wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i jest sprzeczna z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.p.c.g., gdyż właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Wskazując na zasadę racjonalnego ustawodawcy, skarżący argumentował, że trudno jest uznać iż ustawodawca zawarł w art. 4 ust. 2 u.p.c.g. normę kompetencyjną do uregulowania kwestii, która stała się już przedmiotem jednoznacznego rozstrzygnięcia na gruncie ustawy (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 633/08). Prokurator zaznaczył także, że regulacja zawarta w uchwale jest szersza niż ustawowa, gdyż nie uwzględnia wyłączenia które dotyczy części chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Go 99/20; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 407/18).

Zdaniem skarżącego do przekroczenia delegacji ustawowej doszło także w przypadku przepisu § 12 ust. 2 uchwały w którym wprowadzono zakaz spalania w pojemnikach i koszach na odpady jakichkolwiek odpadów. Skarżący wskazał, że powyższa materia została już uregulowana w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, co wyklucza możliwość jej powielania w aktach prawnych rangi podustawowej. Powołał się na przywołaną już argumentację odnoszącą się do kwestii racjonalności ustawodawcy i niemożności kreowania przepisów dotyczących kwestii już rozstrzygniętych w ustawie (wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wr 306/20).

Według skarżącego, przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. nie upoważnił także rady gminy do sformułowania zapisu o konieczności umieszczenia przez właścicieli posesji tablicy informującej o przebywaniu na terenie ich posesji psa, który nie jest na uwięzi (§ 19 ust. 4 uchwały). Podniósł, że brak możliwości nałożenia obowiązku

umieszczenia tabliczki ostrzegającej wynika z tego, że taki zapis nie odpowiada celowi ustawowemu - ochronie przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. należy interpretować w związku z regulacją art. 3 ust. 2 pkt 13 u.p.c.g., z której wprost wynika, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych, stąd też regulując w uchwale obowiązki właściciela zwierzęcia domowego na terenie nieruchomości prywatnej rada gminy przekroczyła upoważnienie ustawowe (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 812/17).

W ocenie skarżącego nie znajduje podstaw prawnych nałożony w ramach § 20 ust. 2 uchwały nakaz wyprowadzania w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku psa na smyczy, a psa należącego do ras uznawanych za agresywne oraz psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi i innych zwierząt na smyczy i w kagańcu, nie przewidując od tej zasady wyjątków, uwzględniających cechy biologiczne, wiek oraz stan zdrowia zwierzęcia. Nakaz taki narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności oraz godzi w zasadę humanitarnego traktowania zwierząt. Prokurator podniósł, że powyższy przepis uchwały stanowi bardziej restrykcyjne uregulowanie niż nałożony w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U.2020.638 t.j. z dnia 9 kwietnia 2020, zwanej „u.o.z.”) zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna oraz nie uwzględnia indywidualnych potrzeb zwierzęcia, co może prowadzić do naruszenia zasady humanitaryzmu (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt II SA/Go 99/20). Nałożenie takich obowiązków bez uwzględnienia cech osobniczych psów, może prowadzić do przypisania właścicielowi odpowiedzialności za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia, zaś ograniczenia takie godzą w zasadę wolności i ustanowione w Konstytucji przesłanki jej ograniczania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2020 r., II SA/Kr 1271/19; wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Ke 786/19). Podkreślono również zastosowanie nieprecyzyjnego określenia psów „uznanych za agresywne”, która nie posiada swojej definicji.

Zgodnie z powyższym, skarżący wniósł o uchylenie uchwały w tej części, celem przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem.

Prokurator podkreślił również, że związek funkcjonalny § 20 ust. 3 z zaskarżonym § 20 ust. 2, może prowadzić do sytuacji, w której wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego przepisu uczyni ust. 3 § 20 jako bezpośrednio powiązany z ust. 2 omawianego przepisu bezcelowym. Uzasadnia to zatem stwierdzenie nieważności uchwały także w tej części.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stoszowice (dalej jako „organ”) wniosła o oddalenie skargi w całości, rozpoznanie skargi poza rozprawą oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu organ wskazał, że § 4 zaskarżonej uchwały miał podkreślić, że obowiązek wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.p.c.g. nie może skutkować przemieszczeniem mas zalegającego na chodniku śniegu, lodu i błota w taki sposób, który zakłóciłby korzystanie z nieruchomości przyległych.

W odniesieniu do zarzutów skarżącego dotyczących § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały strona przeciwna wskazała, że nie wszyscy wytwórcy odpadów i nie wszystkie rodzaje odpadów są objęte przepisami przywołanej przez prokuratora ustawy o odpadach. Zdaniem organu, przykładem powyższego są rolnicy posiadający mniej niż 75 ha, do których kary przewidziane w ustawie nie mają zastosowania. Organ podniósł, że ma w tym wypadku kompetencje w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy.

Zarzut przekroczenia zakresu kompetencji w regulacji § 19 ust. 4 strona przeciwna uznała za bezpodstawny. Zdaniem Rady posiadała ona upoważnienie ustawowe do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi tak, aby ich pobyt w obrębie przestrzeni publicznych nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Podkreślono, że organ gminy ma kompetencję w zakresie ustalania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta, celem ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zarządzeniem Przewodniczącego Wydziału II z dnia 8 lipca 2021 r. – w związku z zarządzeniem Prezesa WSA we Wrocławiu nr 21/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie organizacji pracy w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii – niniejszą sprawę skierowano do rozpoznania na posiedzenie niejawnie w składzie trzech sędziów (art. 15 zzs<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U z 2020 r., poz. 1842 ze zm.).

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) dalej: p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). 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 tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z 26 września 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 821/05).

Podkreślić także należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie akcentuje się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego co zostało już

wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stąd też zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi ma treść art. 4 ust. 2 u.c.p.g. (w wersji na dzień uchwalenia zaskarżonego aktu). Przepis ten określa szczegółowo materię, jaka może zostać uregulowana w akcie wykonawczym w postaci regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ww. ustawy: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie: a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady; b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży; c) uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego; d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków



rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

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.”.

Co do kwestionowanej w skardze regulacji zawartej w § 4 uchwały określającej sposób uprzątnięcia śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, to podstaw dla takiej regulacji należy upatrywać w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.c u.c.p.g. Stanowi on, że regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obejmujące „uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego”.

Należy przychylić się do stanowiska Prokuratora, że w tym kontekście nałożenie przewidzianych w § 4 zaskarżonego regulaminu obowiązków uprzątnięcia wskazanych w tym przepisie zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników

położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W odróżnieniu od przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. c ww. ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W kwestii zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" wypowiada się art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje więc kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c tej ustawy, tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Po 1060/15, zob. na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zasadny jest zarzut skargi odnoszący się do § 12 ust. 2 uchwały. W przepisie tym Rada zawarła zakaz spalania w pojemnikach i koszach na odpady jakichkolwiek odpadów. W odniesieniu do powyższego postanowienia zaskarżonego aktu prawa miejscowego należy przede wszystkim przywołać art. 3 pkt 21 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 779 ze zm.) zgodnie z którym, jeśli ustawa mówi o przetwarzaniu odpadów rozumieć należy przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Z kolei u.c.p.g. w art. 1a zawiera odesłanie, w myśl, którego w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w ww. ustawie stosuje się odpowiednie przepisy ustawy o odpadach. Spalanie odpadów, o którym mowa w zaskarżonym § 12 ust. 2 uchwały stanowić będzie właśnie unieszkodliwianie określone w przywołanym powyżej

przepisie. Wskazać także należy na art. 5 ust.1 pkt 3 lit. b u.c.p.g. który zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Takim przepisem odrębnym jest przywołana wyżej ustawa o odpadach, która w sposób kompleksowy reguluje kwestię przetwarzania odpadów poza instalacjami lub urządzeniami spełniającymi określone wymagania (por. np. art. 31 u.o.o.). Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (por. WSA w Łodzi wyrok z dnia 29 stycznia 2016r. II SA/Łd 987/15, CBOSA). Należy więc uznać, że wprowadzenie w regulaminie zakazu spalania jakichkolwiek odpadów w pojemnikach i koszach na odpady będzie przekraczało kompetencje normotwórcze nadane radzie gminy na mocy u.c.p.g., gdyż materia ta została już uregulowana w ustawie o odpadach (por. wyrok NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/OI 976/10).

Sąd podzielił także w całości zarzut skargi odnoszący się do § 19 ust. 4 uchwały, w którym zobowiązano właścicieli posesji na której utrzymywany jest pies bez uwięzi, do umieszczenia przy wejściu na teren posesji tablicy ostrzegawczej. Zdaniem Sądu. taki nakaz przekracza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Nałożony uchwałą obowiązek dotyczy wprowadzenie właściciela zwierzęcia domowego - jednak został on wprowadzony na terenie (jego) prywatnej nieruchomości - a nie, jak przewiduje to delegacja ustawowa, na terenie publicznym przeznaczonym do wspólnego użytku. Tymczasem to miejsca przeznaczone do wspólnego użytku rozumiane jako miejsca publiczne (place, parki itp.) odnoszą się do każdego z wymienionych w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g obowiązków (tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi jak i ochrony przed zanieczyszczeniem) i z tego też względu ustalone przez organ w treści § 19 ust. 4 uchwały nie mogą obejmować nieruchomości prywatnych, stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Wynika to bezpośrednio z treści art. 3 ust. 2 pkt 13 u.p.c.g., który stanowi o określeniu przez gminę wymagań w zakresie utrzymania zwierząt (aczkolwiek jedynie) w miejscach publicznych (a nie w prywatnych, tak jak

miało to miejsce w uchwale). Powyższe świadczy o przekroczeniu delegacji ustawowej dla organu uchwałodawczego gminy (por. wyrok WSA w Bydgoszczy, o sygn. akt II SA/Bd 212/20, wyrok WSA we Wrocławiu, o sygn. akt II SA/Wr 120/20).

Oceniając zasadność skargi w zakresie kwestionującym § 20 ust. 2 uchwały, a więc w części dotyczącej obowiązków właścicieli zwierząt domowych (w szczególności psów), należy przede wszystkim zaznaczyć, że rada gminy na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. jest upoważniona do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Wprawdzie pod względem literalnym zakres upoważnienia sformułowany został dość szeroko, jednak wykonanie takiego upoważnienia nie może abstrahować od ogólnych zasad prawa oraz bezwzględnie wiążących regulacji ustawowych regulujących tego rodzaju problematykę.

Wprowadzone mocą § 20 ust. 2 zaskarżonej uchwały obowiązki dotyczące prowadzenia psa na smyczy i w kagańcu muszą być rozpatrywane nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt – Dz.U. z 2020 r., poz. 638). Sąd podziela utrwalone już w orzecznictwie stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy czy w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, 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 (zob. np.: wyrok NSA z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19 – publ. CBOSA). Co więc istotne, stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania

czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na smyczy czy też w kagańcu. Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbędność nałożenia tego rodzaju obowiązku (zasada proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 618/14 – publ. CBOSA). Należy też mieć na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczania ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Karą grzywny lub nagany sankcjonowany jest zaś obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 Kodeksu wykroczeń).

W ocenie Sądu w świetle powyższych uwag z całą pewnością nie można zaakceptować postanowienia z § 20 ust. 2 uchwały nakazującego w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy i we wszystkich miejscach publicznych. Taki nakaz jako zbyt daleko idący nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. W rezultacie tego rodzaju regulacja przekracza upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6.u.c.p.g. Jak wskazano narusza także przepisy ustawy o ochronie zwierząt, oraz pomija wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok WSA w Białymstoku z 23 lipca 2020r., II SA/Bk 150/20). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. powinna uwzględniać zatem wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. wyroki NSA z 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; z 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15).

Zdaniem Sądu organ stanowiący gminy przekroczył także delegację ustawową w zakresie § 20 ust. 3 uchwały, w którym dopuszczono zwolnienie psa ze smyczy w miejscach mało uczęszczanych pod warunkiem, że pies jest pod bezpośrednim nadzorem właściciela lub też opiekuna oraz gdy właściciel lub opiekun ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem. Psy uznawane za rasy agresywne mogą być zwolnione ze smyczy pod warunkiem, że pies jest w kagańcu. Zauważyć

## Sygn. akt II SA/Wr 111/21

należy, że przyjęte unormowanie narusza wskazany wcześniej art. 10a ust. 3 i ust.4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Ten akt normatywny rangi ustawowej zawiera bowiem całkowitą regulację w tym zakresie stanowiąc (między innymi), że zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przyjęte rozwiązania stanowią zatem, niedopuszczalne (i ułomne w istocie) powielenie uregulowań ustawowych.

Z tych względów Sąd uznał, że zasadne jest także stwierdzenie nieważności § 20 ust. 3 regulaminu. Dodatkową okolicznością która przemawia za wyeliminowaniem z obrotu prawnego tego przepisu z obrotu prawnego przepisu odnoszącego się do nakazu prowadzenia psów na smyczy powoduje, że § 20 ust. 3, stanie się bezprzedmiotowy.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd działając zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Kinga Motyl*  
Referent  
Kinga Motyl