

Sygn. akt IV SA/Po 614/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 04 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak
Sędzia		WSA Monika Świerczak (spr.)
Asesor sądowy		WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 04 listopada 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Poznań-Wilda w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 7 listopada 2017 r. nr LVI/1025/VII/2017
w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta
Poznania

1. stwierdza nieważność Załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej: § 2 § 3;
2. w pozostałej części skargę oddala.



Wyrok _____ z dnia 04.11.2020 r.
Postanowienie _____
sygn. akt IV SA/Po 614/20 jest prawomocny(e)
od dnia 24.10.2021 r.

podpis sędziego /referendarza sądowego

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kalczyńska

st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2017 roku na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r., poz. 1289) Rada Miasta Poznania podjęła Uchwałę nr LVI/1025/VII/2017 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Poznania (dalej jako „Uchwała” albo „Regulamin”). W § 1 uchwały przewidziano przyjęcie Regulaminu, stanowiącego załącznik do Uchwały.

Prokurator Rejonowy Poznań – Wilda w Poznaniu wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę z dnia 4 marca 2020 roku na powyżej wskazaną uchwałę Rady Miasta Poznania.

Zaskarżonej uchwale zarzucono istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.) oraz § 115 oraz § 135 w zw. z § 143 oraz § 118 i § 137 w zw. z § 143, § 149 oraz § 144 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283), jak i art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) poprzez zawarcie w załączniku do wyżej wymienionej uchwały Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania w § 2, § 3, § 8 ust. 1, § 10 pkt 2, § 11 ust. 1 i 3 oraz § 15 ust. 1 i 2 zapisów wykraczających poza delegację ustawową zawartą w przepisach ustawowych, nieuprawione powtórzenie i modyfikacje zapisów ustawowych oraz niesprecyzowanie adresatów utworzonej normy prawnej, w szczególności poprzez:

- nałożenie w § 2 regulaminu obowiązków z zakresu utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości służących do użytku publicznego na niesprecyzowane podmioty;

- wprowadzenie w § 3 ust. 1 regulaminu zakazu mycia pojazdów ciężarowych na terenie nieruchomości z przekroczeniem upoważnienia ustawowego;

- wprowadzenie w § 3 ust. 2 regulaminu zakazu przeprowadzania poza warsztatami naprawczymi prac o charakterze blacharsko-lakierniczym z przekroczeniem upoważnienia ustawowego;

- nałożenie w § 8 ust. 1 regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe niesprecyzowanych jasno obowiązków, sprzecznie z zasadami prawidłowej legislacji, z powtórzeniem i modyfikacją istniejących regulacji prawnych;

- nałożenie w § 10 pkt 2 regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku niedopuszczania do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i nieuprawnionym modyfikowaniem materii ustawowej regulowanej tzw. Prawem sąsiedzkim – art. 144 k.c.;

- wprowadzenie w § 11 ust. 1 i 3 obowiązku wyprowadzania psów na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku na uwięzi i z kagańcem oraz uzależnienia zwolnienia z obowiązku od niepowodowania uciążliwości dla otoczenia lub zagrożenia dla otoczenia, a także nieobjęcie zwolnieniem z obowiązku sytuacji szczególnych z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i powtórzeniem oraz modyfikacją istniejących regulacji prawnych;

- wprowadzenie w § 15 ust. 1 i 2 obowiązku trzymania pszczoł w ulach tak, aby wylatujące i wlatujące pszczoły nie zakłóciły korzystania z nieruchomości sąsiednich oraz usytuowania uli na dachach budynków w wyznaczonej odległości od otworów okiennych z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i nieuprawnionym modyfikowaniem materii ustawowej regulowanej tzw. Prawem sąsiedzkim – art. 144 k.c.

Wniesiono o stwierdzenie nieważności powołanych powyżej punktów zaskarżonego regulaminu.

Uzasadniając skargę podniesiono, że wprowadzenie opisanych powyżej obowiązków w regulaminie nastąpiło z naruszeniem delegacji ustawowej. Nadto, podniesiono, że w regulaminie nie można stanowić jeszcze raz tego, co było już wcześniej przez ustawodawcę uregulowane w przepisach powszechnie obowiązujących, co naruszać miało w szczególności zasady techniki prawodawczej, oraz że w regulaminie tym znajdują się nieuprawnione powtórzenia i modyfikacje

zapisów ustawowych oraz niesprecyzowanie adresatów utworzonych norm prawnych.

Odpowiadając na skargę Rada Miasta reprezentowana przez pełnomocnika wniosła o jej oddalenie, odnosząc się szczegółowo do zarzutów sformułowanych w skardze. Podniosła ona także, że skarżona uchwała była już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego z dnia 8 grudnia 2017 roku, które przedłożyła w załączeniu (k. 19 akt sąd.). Wojewoda Wielkopolski stwierdził nieważność § 5 ust. 2, § 5 ust. 3 regulaminu w zakresie zwrotu „posiadania ważnej umowy z przedsiębiorcą oraz przechowywania dowodów wykonania usługi”; § 7 ust. 3, § 10 pkt 2, § 11 ust. 3 pkt 1 regulaminu w zakresie zwrotu „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi – i” oraz § 15 regulaminu ze względu na istotne naruszenie prawa. Wskazane zarządzenie nadzorcze jest prawomocne. Zdaniem Rady Miasta w zakresie, w jakim skarżący zaskarżył te same postanowienia regulaminu co do których stwierdzono nieważność na mocy prawomocnego zarządzenia nadzorczego Wojewody Wielkopolskiego skargę prokuratora należy uznać za bezprzedmiotową.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje

Skarga okazała się w części zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019r., poz. 2325, dalej „P.p.s.a”) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., 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 (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rada Miasta Poznania nr LVI/1025/VII/2017 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i

porządku na terenie Miasta Poznania. Skargę na powyższą Uchwałę, zgodnie z treścią art. 53 § 2a P.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, wobec tego i Prokuratora nie obowiązuje termin określony w art. 53 §3 P.p.s.a. Skarga prokuratora jest także wolna od kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 2 P.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego., w tym także z rozporządzeniem

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g.), nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać i modyfikować regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia Uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; dostępne CBOSA).

Zgodnie art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. 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. innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
 5. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
 6. wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
 7. wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. nie daje prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA w Krakowie z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr

756/08 oraz we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., II SAWr 470/09, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Rada Gminy w niniejszej sprawie mogła, więc dokonać regulacji przedmiotowego zagadnienia tylko w takim zakresie, w jakim została do tego wyraźnie upoważniona (por. np. wyroki WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08; we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SAWr 470/09, dostępne [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały (art. 41 ust. 1). Aby uchwała rady gminy mogła zostać uznana za akt prawa miejscowego, musi spełniać określone kryteria: musi być stanowiona na podstawie i w granicach ustaw, mieć charakter powszechny, obowiązywać na obszarze działania organów, które je ustanowiły (a więc lokalnie), mieć charakter normatywny, mieć charakter abstrakcyjny i generalny i zostać ogłoszona (zob. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 69 i n.).

Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa miejscowego charakteryzują się tym, że "mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów: wszystkich obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji i organizacji publicznych oraz prywatnych. Powszechność obowiązywania ma więc charakter podmiotowy, bez względu na jego zakres przestrzenny (obszar całego państwa czy też obszar działania organów stanowiących prawo miejscowe)" (zob. J. Jeżewska, (w:) *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 167). W praktyce oznacza to, że adresatem aktów prawa miejscowego mogą być podmioty przebywające na terenie działania danego organu jednostki samorządu terytorialnego.

Adresatami aktów prawa miejscowego mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (np. właściciele nieruchomości, właściciele psów, osoby prowadzące działalność gospodarczą itp.). Dany akt prawa miejscowego może zatem nie być adresowany do wszystkich kategorii adresatów, lecz tylko do niektórych z nich (por. E. Ochendowski, *Prawotwórcza funkcja gminy*, PREiS 1991, nr 2, s. 27), pod warunkiem, że istnieje podstawa prawna i stan faktyczny

uzasadniający jego podjęcie (por. J. Majchrowski (red), Reforma administracyjna kraju - ustawy z komentarzem oraz rozporządzenia wykonawcze, Kraków 1999, s. 158). O tym, czy w danym przypadku dojdzie do zawężenia grupy adresatów poprzez wskazanie kryterium ich wyodrębnienia, decyduje zarówno rodzaj aktu prawa miejscowego (akt wykonawczy lub porządkowy), jak też jego treść (rodzaj regulowanej materii) (zob. (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe samorządu terytorialnego, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 71).

Będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny, co oznacza, że zawierać muszą wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia (por. A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992, s. 73 i n.). Niezbędnymi elementami składowymi norm zawartych w aktach prawa miejscowego są: określenie adresatów normy, okoliczności, w których norma ta znajdzie zastosowanie, oraz nakazywanego lub zakazywanego działania. W szczególności więc aktem prawa miejscowego nie są, nie mają bowiem charakteru normatywnego, akty o charakterze jedynie opisowym, ocennym czy wyrażające jedynie postulaty, intencje albo życzenia nie wyznaczające sposobu zachowania się, nie mają one charakteru prawnego (por. K. Opalek, Z teorii dyrektyw i norm, Warszawa 1974, s. 105 i n.). Wobec powyższego, zgodzić należy się ze skarżącym, że § 2 Regulaminu istotnie narusza prawo, bowiem nie wskazuje adresatów wskazanych obowiązków. Tym samym należało stwierdzić jego nieważność.

Sąd podzielił również stanowisko skarżącego odnośnie § 3 ust. 1 oraz § 3 ust. 2 Regulaminu. Przypomnieć bowiem należy, że podstawą ustawową dla uchwalenia tych obowiązków był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>) Ustawa nie daje

natomiast upoważnienia do formułowania i wprowadzania na podstawie wskazanego powyżej przepisu zakazów i ograniczeń. Trafnie więc skarga wskazuje, że organ uchwałodawczy gminy nie miał podstaw do wprowadzenia ograniczenia możliwości naprawy pojazdów ciężarowych a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami z całkowitym zakazem napraw ślusarsko – lakierniczych. Wprowadzając takie ograniczenia Rada przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Ponadto, w ocenie Sądu treść postanowienia Regulaminu nie uwzględnia § 21 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z jego treścią stanowiska przeznaczone do mycia i niezawodowego przeglądu samochodów w zgrupowaniach miejsc postojowych powinny mieć doprowadzenie wody oraz twardą powierzchnię ze spadkami zapewniającymi spływ wody do wpustów kanalizacyjnych z osadnikami błota i łapaczami oleju. W świetle powyższego należy stwierdzić, że wprowadzenie określonych rygorów w regulaminie dotyczących odprowadzania ścieków bez uwzględnienia faktu, że ewentualne rygory w tym zakresie dotyczą wyłącznie działek budowlanych, na których znajdują się zgrupowania miejsc postojowych nie odpowiada prawu. Z analogicznych przyczyn w aspekcie cytowanego przepisu rozporządzenia negatywnie ocenić należy również § 3 ust. 2 Regulaminu, który odnośnie naprawy pojazdów samochodowych wskazuje, że czynności te mogą odbywać się na terenie nieruchomości tylko za zgodą właściciela nieruchomości i nie będą powodowały zanieczyszczenia środowiska gruntowo – wodnego, a sposób powstępowania z odpadami będzie zgodny z przepisami szczególnymi.

Redakcja przepisów § 3 ust.1 i § 3 ust. 2 Regulaminu doprowadziła Sąd do wniosku, że zakres zastosowania sformułowanych w nich obowiązków ogólnych ograniczono w sposób niedopuszczalny, co przesądziło o konieczności pozbawienia mocy obowiązującej postanowień § 3 całości

Przechodząc natomiast do zawartego w skardze wniosku Prokuratora dotyczącego, stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 Regulaminu poprzez nieuprawnione nałożenie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe niesprecyzowanych jasno obowiązków, sprzecznie z zasadami prawidłowej legislacji,

z powtórzeniem i modyfikacją istniejących regulacji prawnych wskazać należy, że w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne, jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SAWr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SAWr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424). Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela ten pogląd. Powyższe stwierdzenie nie oznacza jednak, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. W drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego - takich zwłaszcza, jak statuty czy regulaminy - innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku, tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). Za powtórzenie dopuszczalne uznać można również takie, które wprowadzie nie jest literalnie zbieżne z tekstem aktu prawnego, z którego jest zapożyczane, lecz pomimo różnic tekstowych nie zmierza do modyfikacji normatywnej treści ustawy. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba zastosowanych powtórzeń, a także charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W rezultacie, nie każde powtórzenie przepisów ustawowych winno automatycznie skutkować nieważnością przepisu powtarzającego (wyrok WSA z 17 kwietnia 2019 r. II SA/Sz 250/19). W tym miejscu

podkreślić należy, że normy regulaminu powinny być przede wszystkim czytelne dla adresatów, którzy nie muszą być podmiotami profesjonalnymi. Zatem, przenosząc powyższe rozważania na kanwę niniejszej sprawy, wskazać należy, że w ocenie Sądu, umieszczenie w przedmiotowym regulaminie § 8 ust. 1 choć niepożądane i odbiega od kierunku (ideału) zasad tworzenia aktów prawa w tym prawa miejscowego, to w okolicznościach sprawy, mając na uwadze dalsze szczegółowe uregulowania tej kwestii w Regulaminie, nie narusza prawa w sposób istotny, by uzasadniało to stwierdzenie jego nieważności.

Sąd w składzie orzekającym nie podzielił także stanowiska Prokuratora odnośnie konieczności stwierdzenia nieważności zapisów regulaminu zawartych w § 11 ust. 1 oraz 11 ust. 3, którymi to zapisami Rada wprowadziła obowiązek wyprowadzania psów na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku na uwięzi lub i z kagańcem oraz zwolnienia z obowiązku od niepowodowania uciążliwości dla otoczenia lub zagrożenia dla otoczenia, a także nieobjęcie zwolnieniem z obowiązku sytuacji szczególnych z przekroczeniem upoważnienia ustawowego i powtórzeniem oraz modyfikacją istniejących regulacji prawnych.

W tym miejscu wskazać należy, że kwestie związane z nałożeniem w regulaminie utrzymania czystości i porządku tego rodzaju obowiązków budzą istotne wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2950/19 i z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2541/19, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Sąd, w składzie rozpoznającym sprawę, stoi na stanowisku, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w tym także tych przewidujących konieczność wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy między innymi do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Postanowienia regulaminu wprowadzające obowiązek wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu mają niewątpliwie na celu ochronę przed zagrożeniem lub

uciażliwością dla ludzi, co oznacza, że co do zasady przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. może stanowić podstawę do nałożenia na właścicieli psów tego rodzaju obowiązków. Sąd wskazuje, że odmiennej oceny tej kwestii nie uzasadnia odwołania się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Regulacja ta dotyczy bowiem innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzenia. Czym innym pozostaje jednakże wyprowadzanie zwierzęcia, a czym innym puszczanie go wolno.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że co do zasady wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, a przedstawicieli niektórych ras na smyczy i w kagańcu, nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie służy to osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach, w których psy są wyprowadzane. Zagrożenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko fizyczny atak zwierzęcia, ale także obawa, czy też niedogodność dla osoby trzeciej, spowodowana tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca.

W odniesieniu do podniesionej w skardze, kwestii, że wprowadzanie tego rodzaju obowiązków należy uznać za niedopuszczalne jeżeli nie uwzględni ono specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, Sąd w składzie rozpoznającym sprawę stwierdza, że nie podziela tego poglądu. Postulat uwzględnienia przy nakładaniu tego rodzaju wymogów takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa, w praktyce nie jest możliwy do spełnienia. Obecny porządek prawny nie zna regulacji, które pozwoliłyby na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości rozstrzygnięcie, które psy ze względu na swe cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologię, nie będą stwarzały zagrożenia. Należy zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w wyroku WSA w Lublinie z dnia sygn.. akt II SA/ Lu 195/20, że oczywiście nałożenie psu kagańca lub smyczy ogranicza w określony sposób zwierzę, jednakże nie można przyjąć, że zachowanie takie - samo w sobie - stanowi dla zwierzęcia torturę, zwłaszcza, gdy uwzględni się, że wyjście na spacer ma jedynie charakter epizodyczny i ograniczony w czasie.

Mając powyższe na uwadze, że Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 8 grudnia 2017 nr KN- 1.4131.1.641.2017.16 stwierdził nieważność § 10 pkt 2, § 11 ust. 3 pkt 1 w zakresie zwrotu „ miejscach mało uczęszczanych przez ludzi- i „ oraz § 15 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania,

oraz fakt, że Uchwała w części narusza prawo w stopniu istotnym, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność Uchwały w tej części co do § 2 oraz § 3 Załącznika do Uchwały nr LVI/1025/VII/2017 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Poznania a w pozostałej części na podstawie art. 151 P.p.s.a skargę oddalił.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy