

**ODPIS**

**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 7 sierpnia 2014 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski
Sędziowie	Sędzia NSA Ewa Krawczyk
	Sędzia WSA Włodzimierz Kubik (spr.)
Protokolant	sekretarz sądowy Marta Zasoń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 sierpnia 2014 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Gliwice - Zachód w Gliwicach  
na uchwałę Rady Miejskiej w Sośnicowicach  
z dnia 17 grudnia 2012 r. nr XXIII/199/2012  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

**stwierdza nieważność § 6 ust. 2 oraz § 23 ust. 1 i ust. 3 załącznika  
do zaskarżonej uchwały.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za godność z oryginałem  
SEKRETARZ SĄDOWY  
*Drożdzał*  
Joanna Drożdzał

Wyrok z dnia 7. 08. 2014 r. sygn. akt II SA/GI 257/14 jest  
~~Postanowienie~~ prawomocny(e) od dnia 24. 10. 2014 r.

*M*  
Sędzia

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 27 stycznia 2013 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej Gliwice- Zachód w Gliwicach, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8, art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zaskarżył część regulacji prawnych zawartych w załączniku do uchwały Rady Miejskiej w Sośnicowicach Nr XXIII/199/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnicowice - dalej określanej jako regulamin. W skardze zakwestionowane zostały przepisy § 6 ust. 2, § 19 pkt 5 oraz § 23 ust. 1 i ust. 3 tego Regulaminu.

W § 6 ust. 2 Regulaminu Rada określiła sposoby i środki za pomocą których winny być wykonywane czynności związane z likwidowaniem śliskości i gołoledzi. Z kolei w § 19 pkt 5 regulaminu Rada Miejska w Sośnicowicach nakazała właścicielom i opiekunom psów usuwanie zanieczyszczeń pozostawionych przez te zwierzęta na terenach przeznaczonych do użytku publicznego zwalniając z tego obowiązku osoby niewidome, korzystające z pomocy psów przewodników. W § 23 ust. 1 regulaminu Rada zobowiązała zaś właścicieli nieruchomości do stałego tępienia szczurów w obrębie swojej nieruchomości, a w ust. 3 tego paragrafu upoważniła Burmistrza Sośnicowic do ustalania terminu i obszaru przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji i podawania tego do publicznej wiadomości przez ogłoszenie na tablicach ogłoszeń.

W ocenie Prokuratora regulacje zawarte w § 6 ust. 2 oraz § 23 ust. 1 i ust. 3 regulaminu zostały zamieszczone w zaskrżonym akcie bez upoważnienia ustawowego. Natomiast w § 19 pkt 5 regulaminu rada zmodyfikowała treść przepisu art. 20a ust. 1,2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Odnosnie braku upoważnienia ustawowego do zamieszczenia w skarżonym regulaminie przepisów § 6 ust. 2 oraz § 23 ust. 1 i ust. 3 Prokurator stwierdził, że art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. dz. U. z 2012 r. , poz. 391 z późn. zm.)

nakazujący aby w regulaminie określono szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w gminie zawiera zamknięty katalog kwestii, których uregulowanie zostało przekazane do kompetencji rady gminy, a w uchwalonym przez Radę Miejską w Sośnicowicach regulaminie znalazły się kwestie nieobjęte ustawowym upoważnieniem. W szczególności brak było upoważnienia ustawowego do nakazania przez Radę sposobów, w jaki właściciele nieruchomości mieli likwidować śliskość i gołoledź, a to poprzez używanie piasku zmieszanego z środkami chemicznymi nie działającymi szkodliwie na tereny zieleni oraz drzewa czy też poprzez stosowanie innych środków zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Podobnie Rada Miejska w Sośnicowicach nie została upoważniona przez ustawodawcę do wskazania podmiotów, na które nałożony został obowiązek deratyzacji oraz do upoważnienia burmistrza lub jakiegokolwiek innego podmiotu do ustalania terminu i obszaru przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji.

Uzasadniając zarzut kierowany pod adresem § 19 pkt 5 regulaminu Prokurator stwierdził, że poprzez zwolnienie osób niewidomych z obowiązku usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez psy będące ich przewodnikami doszło bez upoważnienia ustawowego do pozbawienia uprawnień innych osób niepełnosprawnych korzystających z psów asystujących, które wynikają z art. 20a ust. 1, 2, 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Treść § 19 pkt 5 regulaminu powoduje bowiem po pierwsze zawężenie kręgu podmiotów posiadających uprawnienia wynikające ze wskazanej ustawy tylko do osób niewidomych oraz „możliwą interpretację § 19 pkt 2-4 uchwały, że osoby takie nie mogą wprowadzać psów na teren placów zabaw i piaskownic dla dzieci, do placówek handlowych, gastronomicznych i innych obiektów publicznego użytku, że osoby takie muszą prowadzić psy na uwięzi i w kagańcu”. „W tych względach brak jest bowiem wyłączenia stosowania nakazów i zakazów wobec osób niewidomych i w ogóle osób niepełnosprawnych”. Prokurator podkreślił także, że plac zabaw czy piaskownica dla dzieci wskazane w § 19 pkt 3 regulaminu są zasadniczo miejscami publicznymi, z których korzystać może nieograniczony krąg osób niezależnie od tego komu przysługuje prawo własności danej nieruchomości. W konsekwencji wobec przekroczenia przez Radę Miejską w Sośnicowicach przyznanych jej

uprawnień oraz modyfikacji uregulowań zamieszczonych w źródle prawa powszechnie obowiązującego należało, zdaniem przedstawiciela organu ochrony prawnej, stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały we wskazanym zakresie na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W odpowiedzi na skargę, podpisanej na wezwanie Sądu przez Burmistrza Miasta Sośnicowice, Rada Miejska w Sośnicowicach wniosła o jej uwzględnienie w zakresie przepisów § 6 ust. 1 oraz § 23 ust. 1 i ust. 3 regulaminu, jako podjętych z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Wniosła też o oddalenie skargi w zakresie objętym zarzutem istotnego naruszenia prawa polegającym na zmodyfikowaniu w § 19 pkt 5 regulaminu przepisów art. 20 a ust. 1 ust. 2 i ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. W tej ostatniej kwestii organ wskazał, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, które mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Organ nie zgodził się jednocześnie ze stwierdzeniem, że Rada Miejska nie tylko nie miała intencji modyfikacji przepisów art. 20 ust. 1,2 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ale też tego nie uczyniła z braku ku temu podstaw prawnych. Wbrew twierdzeniom zawartym w skardze w treści zaskarżonej uchwały nie znalazły się bowiem postanowienia modyfikujące materię objętą tą ustawą, a z mocy § 19 pkt 5 zd. 2 regulaminu nie doszło do zawężenia kręgu podmiotów posiadających szczególne uprawnienia wskazane w tej ustawie. Nieuprawnione są także twierdzenia Prokuratora dotyczące możliwej interpretacji § 19 pkt 2-4 regulaminu w taki sposób, że osoby niewidome nie mogłyby wprowadzać psów na teren placów zabaw i piaskownic dla dzieci, do placówek handlowych, gastronomicznych i innych obiektów publicznego użytku, a także, iż osoby niewidome muszą prowadzić psa na uwięzi i w kagańcu. Wykładnia językowa kwestionowanego przepisu regulaminu dokonana w kontekście regulacji odnoszących się do psów, a zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego nie prowadzi

bowiem - zdaniem Rady - do takich wniosków. Przepisy § 19 regulaminu odnoszą się zaś wyłącznie do ogólnych zasad związanych z postępowaniem w miejscach publicznych z psami, których nie uregulowano w ustawach bądź rozporządzeniach wykonawczych wydanych na ich podstawie, natomiast nie odnosiły się one do wybranych kategorii tych zwierząt posiadających specjalny status. W szczególności przepisy te nie odnosiły się do kategorii psów wskazanych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego (Dz. U. Nr 64, poz. 399), a zatem psów przewodników osób niewidomych i niedowidzących, psów asystentów osób niepełnosprawnych ruchowo, psów sygnalizujących osobom głuchym i niedosłyszącym oraz psów sygnalizujących atak choroby. W uzupełnieniu tej argumentacji Burmistrz wskazał także na inne akty prawne, w jakich jest mowa o psach wykorzystywanych w akcjach ratowniczych czy o psach policyjnych, którym w trakcie akcji ratowniczych czy policyjnych nie zakłada się kagańców oraz zwalnia się z uwięzi.

Wreszcie w przekonaniu organu chybiony był zarzut zawężenia wyjątkowej regulacji zawartej w § 19 pkt 5 regulaminu, w którym Rada Miejska uczyniła wyjątek w przypadku obowiązku usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez psy na terenach przeznaczonych do użytku publicznego w stosunku do kategorii osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników. Regulacja ta nie stanowi wbrew stanowisku Prokuratora modyfikacji przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997r., bowiem ustawa ta nie zawiera regulacji dotyczących do ochrony osób i miejsc przed uciążliwościami powodowanymi przez zwierzęta.

Pismem z dnia 23 kwietnia 2014 r. Prokurator Prokuratury Rejonowej Gliwice- Zachód w Gliwicach ustosunkował się do odpowiedzi na skargę, podtrzymując w całości zarzuty skargi.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach rozpatrując niniejszą sprawę zważył, co następuje:**

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne

sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm.) – dalej zwanej p.p.s.a. - sprawowana przez sądy administracyjne kontrola obejmuje orzekanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne, wyliczone w przywołanym przepisie postanowienia, a także inne akty lub czynności podejmowane przez organy administracji publicznej oraz organy samorządu terytorialnego, w tym akty prawa miejscowego, a także akty nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i bezczynność organów we wskazanych w ustawie przypadkach. Stosownie z kolei do art. 147 § 1 wymienionej ustawy sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 tej ustawy 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.

Przeprowadzone w określonych wyżej ramach badanie zgodności z prawem zaskarżonej uchwały wykazało częściowa zasadność zarzutów podniesionych w skardze Prokuratora, co uzasadniało wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanych w sentencji wyroku zapisów regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską w Sośnicowicach.

W pierwszej kolejności należy zgodzić się z zarzutami wniesionej skargi dotyczącymi wykroczenia przez Radę Miejską poza zakres upoważnienia ustawowego w przypadku uchwalenia przepisów § 6 ust. 2 oraz § 23 ust. 1 i ust. 3 regulaminu. Zgodnie z dyspozycją art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W przypadku aktów prawa miejscowego ustanawianych przez radę gminy mają one formę uchwał (art. 41

ust. 1 cyt. ustawy). Tego rodzaju upoważnienie ustawowe zostało udzielone radom gmin w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ( j.t. Dz. U z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) dotyczącym uchwalania regulaminów utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W ust. 2 tego artykułu zawarty został zamknięty katalog kwestii, które winny zostać uregulowane w takim regulaminie. W odniesieniu do zakwestionowanych w skardze Prokuratora przepisów kontrolowanego regulaminu upoważnienie to dotyczyło: wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (art. 4 ust. 2 pkt 1 lit b); obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku ( art. 4 ust. 2 pkt 6) oraz wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia (art. 4 ust. 2 pkt 8).

Analizując zakres udzielonego radom gmin upoważnienia mieć trzeba na uwadze, że przyjmując przepisy prawa miejscowego nie może ona takiego upoważnienia ani zawężyć, ani przekraczać czyli zobowiązana jest precyzyjnie respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu. Inaczej mówiąc lokalny prawodawca w akcie prawa miejscowego winien zamieszczać zatem z jednej strony przepisy regulujące wszystkie kwestie, które zostały wskazane w ustawie upoważniającej, ale też tylko te kwestie które zostały wskazane w takim upoważnieniu. Zasada ta wynika nie tylko z art. 40 ust. 1 u.s.g. , ale także z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zwłaszcza ten drugi przepis ustawy zasadniczej stanowi wprost, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to konieczność ścisłego przestrzegania zakresu delegacji, a unormowania wykraczające poza jej zakres należy uznać za sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. i w przypadku ich zaskarżenia do sądu administracyjnego należy stwierdzić ich nieważność na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Odnosząc te ustalenia do treści kontrolowanej uchwały wskazać należy, że w przypadku unormowania zawartego w § 6 ust. 2 regulaminu ustawodawca nie

upoważnił rad gmin do wskazania środków jakimi należy likwidować śliskość i gołoledź. W przypadku zaś przepisów § 23 ust. 1 i ust. 3 regulaminu stwierdzić przyjdzie brak ustawowego upoważnienia rady gminy do zobowiązania właścicieli nieruchomości do stałego tępienia szczurów, a także upoważnienia organu wykonawczego gminy wyznaczania terminu i obszaru przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji. Zatem w tej drugiej kwestii rada gminy winna była w regulaminie wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i wskazać terminy jej przeprowadzenia. Przekroczenie przez Radę Miejską w Sośnicowicach zakresu udzielonego jej upoważnienia w odniesieniu do zamieszczenia w załączniku do jej uchwały § 6 ust. 2 oraz § 23 ust. 1 i ust. 3 nie może budzić zatem wątpliwości, a stanowisko takie uzyskało także akceptację w udzielonej przez Radę Miejską odpowiedzi na skargę.

Chybionym okazał się natomiast zarzutu skargi kwestionujący zapis zamieszczony w § 19 pkt 5 regulaminu dotyczący zwolnienia osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników z obowiązku usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez psy na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Nie można zgodzić się w szczególności z poglądem, że wymienionym przepisem Rada Miejska zmodyfikowała regulacje zawarte w art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ( j.t. Dz. U. z 2011 r. nr 127, poz. 721 z późn. zm.), bowiem wskazany przepis nie reguluje kwestii związanych z usuwaniem przez osoby niepełnosprawne zanieczyszczeń spowodowanych przez psy asystujące na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. W przekonaniu składu orzekającego z oczywistych względów zwolnienie osób niewidomych z obowiązku usuwania zanieczyszczeń spowodowanych przez psy będące ich przewodnikami w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego nie narusza także zasady równości wskazanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Brak jest wreszcie racjonalnych podstaw do przyjęcia, że skutkiem regulacji zamieszczonej w § 19 pkt 5 in fine regulaminu będzie nałożenia na osoby niepełnosprawne korzystające z psów asystentów obowiązków, z których zostały one zwolnione wskazanym wyżej przepisem art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. Zgodzić się należy w tym miejscu ze stanowiskiem Rady Miejskiej w Sośnicowicach, że wykładnia językowa



omawianego przepisu regulaminu nie może prowadzić do wniosków wywiedzionych w skardze Prokuratora. Przedstawicielowi organu ochrony prawnej umknęło także, że stosownie do § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Ze wskazanych powyżej względów skarga musiała odnieść skutek jedynie w odniesieniu do przepisów regulaminu wskazanych w sentencji wyroku wydanego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale własne podpisy  
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

*Ewa Średaszk*