



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 7 grudnia 2015 r.

Poz. 3890

### WYROK NR II SA/RZ 369/15 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 września 2015 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący WSA Magdalena Józefczyk /spr./ Sędziowie WSA Paweł Zaborniak WSA Joanna Zdrzałka Protokolant starszy sekretarz sądowy Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 września 2015 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Miejskiej w Jaśle z dnia 10 marca 2015 r. nr LVII/545/2014 w przedmiocie zmiany regulaminu utrzymania czystości I. stwierdza nieważność § 17 ust. 7 zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miejskiej w Jaśle na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 240 zł /słownie: dwieście czterdzieści złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

#### Uzasadnienie

Wojewoda Podkarpacki wystąpił ze skargą na uchwałę Rady Miejskiej w Jaśle z dnia 10 marca 2014 r. nr LVII/545/2014 w sprawie zmiany Regulaminu utrzymywania czystości i porządku na terenie Miasta Jasło. Domaga się w niej stwierdzenia nieważności uchwały z dnia 10 marca 2014 r. w części dotyczącej § 1 ust. 2 w zakresie dodanego do zmienianej uchwały z dnia 13 kwietnia 2013 r. nr XLII/402/2013 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymywania czystości i porządku na terenie Miasta Jasło przepisu § 17 ust. 7 nakładającego na Powiatowego Inspektora Weterynarii w Jaśle obowiązku sporządzania kwartalnych wykazów o przeprowadzanych na terenie miasta Jasło ochronnych szczepień psów przeciwko wściekliźnie i przekazywaniu ich Burmistrzowi w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy; wykaz powinien zawierać imię, nazwisko i adres właściciela lub posiadacza zaszczepionego pasa oraz rasę, wiek i płęć takiego psa. W ocenie Wojewody Rada Miejska w Jaśle podjęła uchwałę z przekroczeniem swoich kompetencji, naruszając przepisy art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 199 r. o utrzymywaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.). Pozwalają one w pkt 6 jedynie na określenie w Regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, ale nie na nałożenie jakichkolwiek obowiązków na organy inspekcji weterynaryjnej. Uchwałę podjęto zatem z naruszeniem art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W odpowiedzi na skargę Burmistrza Miasta Jasło reprezentujący Radę Miasta Jasło wniósł o jej oddalenie i orzeczenie o kosztach postępowania. W jego ocenie podjęta przez Radę uchwała mieści się w kompetencjach rady gminy określonych w art. 7 ust. 1 pkt 14 Usg w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli. Z art. 56 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539 z późn. zm.) zwana dalej ustawą, wynika obowiązek szczepienia psów powyżej 3 miesiąca życia przeciwko wściekliźnie i później co 12 miesięcy. Psy poddawane szczepieniom wpisywane są do rejestru prowadzonego przez lekarzy weterynarii, a dane z tego rejestru są następnie przekazywane powiatowemu lekarzowi weterynarii. W § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2006 r. w sprawie współpracy

organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (Dz. U. Nr 83, poz. 575) dalej zwane rozporządzeniem z 2006 r., postanowiono o współpracy m.in. powiatowego inspektora weterynarii z wójtem przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym poprzez wymianę informacji i dokumentów. Dysponując informacjami o zaszczepionych zwierzętach organ wykonawczy gminy miałby możliwość weryfikowana stopnia wywiązywania się przez mieszkańców z obowiązku szczepienia zwierząt, co z kolei przyczyniłoby się do poprawy bezpieczeństwa ludzi. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zakres kontroli administracji publicznej sprawowany przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) zwana dalej w skrócie p.p.s.a.. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd stosuje uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Skarga zasługiwała na uwzględnienie, a zaskarżona uchwała musiała zostać częściowo wyeliminowana z obrotu prawnego. Przedmiotem zaskarżenia jest uchwała Nr LVII/545/2014 Rady Miejskiej Jasła z dnia 10 marca 2014 r. w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jasła a w szczególności jej ust. 7 § 17 w brzmieniu: " Powiatowy Inspektor Weterynarii w Jasle jest zobowiązany do sporządzania kwartalnych wykazów o przeprowadzonych na terenie Miasta Jasła ochronnych szczepieniach psów przeciwka wściekliznie. Wykaz jest przekazywany Burmistrzowi Miasta Jasła w terminie do końca miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy. Wykaz zawiera: 1) imię i nazwisko oraz adres zamieszkania właściciela (posiadacza) zaszczepionego psa; 2) rasę wiek i płeć zaszczepionego psa.". Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) do kompetencji rady gminy należy stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu. Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.; dalej: u.c.p.g.), rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte zakresem przepisu art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz, Oficyna 2009). Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Jak podkreślił w jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny, brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany, jako nieudzielanie w danym zakresie kompetencji normodawczej (zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005). 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. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Zważyć przy tym należy, że zgodnie z przepisem art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy należy powiedzieć, że zakres kompetencji rady gminy przy uchwalaniu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie został uregulowany w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., poprzez enumeratywne wymienienie zakresu przedmiotowego i pomiotowego obowiązku szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zdaniem Sądu niektóre postanowienia zaskarżonej uchwały zostały podjęte z naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z przepisu art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Z pkt 6 ust. 2 art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy wynika, że regulamin określa między innymi 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. Zatem adresatem określonych obowiązków w regulaminie mogą być tylko osoby utrzymujące zwierzęta domowe, a nie organy inspekcji weterynaryjnej. Obowiązek szczepienia psa przeciwko wściekliznie

wynika z przepisu art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. 2015 r. , poz. 1539 z późn. zm.), który stanowi, że psy powyżej 3 miesiąca życia na obszarze całego kraju podlegają obowiązkowemu ochronnemu szczepieniu przeciwko wściekliznie. Posiadacze psów są obowiązani zaszczepić psy przeciwko wściekliznie w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa 3 miesiąca życia, a następnie nie rzadziej niż co 12 miesięcy od dnia ostatniego szczepienia (art. 56 ust. 2). Psy poddane szczepieniu podlegają wpisowi do rejestru prowadzonego przez lekarzy weterynarii, a po przeprowadzeniu szczepienia posiadaczowi psa wydaje się zaświadczenie lub dokonuje się wpisu w paszporcie, o którym mowa w art. 24e ust. 2 ustawy (art. 56 ust. 4). W myśl art. 85 ust. 1a cytowanej ustawy, kto uchyla się od obowiązku ochronnego szczepienia psów przeciwko wściekliznie, podlega karze grzywny. Natomiast kwestia wymagania od właścicieli psów okazania zaświadczenia o zaszczepieniu psa pozostaje poza zakresem regulacji, która może być przedmiotem regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Zgodzić się wypada z Wojewodą Podkarpackim, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie polegające na określeniu sposobu realizacji przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki adresatów, a nie tworzenie nowych obowiązków wobec podmiotów, do których akt ten nie jest adresowany. Powiatowi inspektorzy weterynarii nie są adresami obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Za nietrafną Sąd uznał argumentację pełnomocników Burmistrza Miasta Jasła powtórzoną na rozprawie a wynikającą z udzielonej odpowiedzi na skargę, że ideą wprowadzenia regulacji w § 17 ust. 7 w regulaminie o utrzymaniu czystości i porządku na terenie Miasta Jasła było realna możliwość skontrolowania wykonywania obowiązku szczepienia psów przez ich właścicieli, co wynika z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Jasła wskazał też na Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie współpracy organów Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, Inspekcji handlowej, Inspekcji Transportu Drogowego, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno - Spożywczych oraz jednostek samorządu terytorialnego przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych (Dz. U. z 2006 r. nr 83, poz. 575), które reguluje tryb i formę współpracy wymienionych organów przy zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych, zwanych dalej chorobami zakaźnymi. W § 3 tego rozporządzenia został określony obowiązek wymiany informacji przy zwalczaniu chorób zakaźnych. Ponadto właściciele psów, którzy niedopełnili obowiązku szczepienia psów zgodnie z art. 85 ustawy podlegają karze grzywny, o czym była już mowa wyżej. Rada Gminy Jasła przyjmując omawiany przepis nałożyła na inspekcję weterynaryjną obowiązek kwartalnego informowania Burmistrza Miasta Jasła o wykonanych szczepieniach psów, podczas gdy obowiązek taki nie może być nałożony w drodze uchwały rady gminy, gdyż wykracza poza delegację ustawową dla określenia kompetencji rady gminy przy uchwalaniu regulaminu, o którym mowa w art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały powołany został również art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), ale zgodnie z piśmiennictwem i poglądami judykatury, przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały przez radę gminy. Przepis ten uzupełnia jedynie upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej. Skoro zaskarżona uchwała przekracza ustawowe granice upoważnienia do uchwalania aktu prawa miejscowego, to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i stwierdził nieważność w zakresie żądanym przez Wojewodę Podkarpackiego. Na podstawie art. 200 p.p.s.a. orzekł o kosztach postępowania.

**Kierownik II Wydziału**

**Mariusz Stanisław Bieszczad**