



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 maja 2014 r.

Poz. 2533

### WYROK NR SYGNATURA AKT II SA/WR 425/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 2 września 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus  
Sędzia WSA Ireneusz Dukiel  
Sędzia NSA Halina Kremis (spr.)

Protokolant:

asystent sędziego Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 sierpnia 2013 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miasta Bolesławiec

z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXII/269/2012

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bolesławiec

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu;**
- III. zasądza od Gminy Miejskiej Bolesławiec na rzecz strony skarżącej kwotę 240 zł (słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

## Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski, działając jako organ nadzoru, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 50 § 2, art. 52 § 2, art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) zaskarżył uchwałę Rady Miasta Bolesławiec z dnia 28 grudnia 2012 r. nr XXXII/ 269/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bolesławiec zarzucając podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r. Nr 391 z późn. zm.) – zwaną dalej „ustawą” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 – Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – zwanej dalej „Konstytucją RP” oraz § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908), a ponadto zarzucając: § 2 ust. 3 we fragmencie „poprzez zawarcie stosownej umowy” istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy; § 3 ust. 1–4 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy; § 3 ust. 5 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 5 ust. 4 ustawy i w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260); § 6 ust. 1 we fragmencie „i estetycznych – oraz § ust. 1 we fragmencie „i estetyczne” istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy; § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 pkt 1 i 2 istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy; § 17 uchwały naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 109, poz. 1002 z późn. zm.); § 18 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 2–5 uchwały istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy, a także art. 51 ust. 1 i 2 ustawy, oraz art. 2, 7 i 94 Konstytucji RP; § 19 we fragmencie „gołębi”, § 19 pkt 2 we fragmencie „gołębi”, a także § 19 pkt 3 we fragmencie „gołębi” uchwały naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy, w zw. z art. 4 pkt 18 ustawy o ochronie zwierząt w zw. z art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921, ze zm.).

Organ nadzoru wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości za zasądzeniem od strony przeciwnej kosztów postępowania.

Na uzasadnienie skargi wskazano, że na sesji w dniu 28 grudnia 2012 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 3, 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 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Bolesławcu, Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XXXII/269/2012 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Bolesławiec.

W trakcie przeprowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem przepisów upoważniających radę do jej wydania. Ponadto organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 ust. 3 we fragmencie „poprzez zawarcie stosownej umowy”, § 3 ust. 1–4, § 3 ust. 5, § 6 ust. 1 we fragmencie „i estetycznych”, § 9 ust. 1 we fragmencie „i estetyczne”, § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 pkt 1 i 2, § 17, § 18 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 2–5, § 19 we fragmencie „gołębi i”, § 19 pkt 2 i 3 we fragmencie „gołębi i” uchwały z istotnym naruszeniem prawa.

W pierwszej kolejności wojewoda zauważa, że uchwała Rady Miasta Bolesławiec została podjęta w myśl przepisu art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Jednocześnie ustawodawca w tym przepisie ustawowym przesądził o charakterze prawnym uchwały wskazując jednoznacznie, że stanowi ona akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego (np. rada gminy jako jej organ stanowiący) wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie zasada praworządności, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia, regulowana wydanym aktem normatywnym, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Oznacza to, iż uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

W art. 4 ust. 2 ustawy uregulowano zakres przedmiotowy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na tere-

nie 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 przeznaczonego 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; 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 wyliczenie elementów uchwały w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości na terenie gminy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ust. 2 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 jest uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w sposób odmienny niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Rada powinna również w sposób kompleksowy uregulować materię przekazaną upoważnieniem ustawowym. 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, nie może także pomijać części kwestii przekazanych mu do uregulowania w drodze uchwały. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Mocą § 3 ust. 1 Rada Miasta Bolesławiec nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, piasku, liści i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości (pkt 1), a także obowiązek usunięcia trawy i chwastów z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości (pkt 2). Zgodnie z przytoczoną treścią art. 4 ust. 2 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest określenie szczegółowych zasad dotyczących 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 ustawy). Z kolei zgodnie z przepisem 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. Zatem już z mocy samej ustawy na właścicielu nieruchomości spoczywa obowiązek w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. Tymczasem Rada Miasta Bolesławiec stanowiąc w § 3 ust. 1 regulaminu o obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, piasku, liści i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości oraz usunięcia trawy i chwastów z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości, w sposób nieuprawniony uregulowała kwestie objęte zapisami ustawy. Ponadto rada regulując obowiązki właściciela nieruchomości dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, poprzez jego rozszerzenie o wszystkie chodniki położone bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Tymczasem ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy wprowadził obowiązek właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jedynie w odniesieniu do chodników stanowiących wydzieloną część drogi publicznej, służącą dla ruchu pieszego, położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości i to

z wyłączeniem sytuacji gdy na takim chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Nieuzasadnione poszerzenie tego obowiązku w odniesieniu do każdego chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości oraz do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku podejmowania dodatkowych działań mających na celu realizację wymogu uprzątnięcia chodników (pkt 2) stanowi naruszenie zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy. Wymaga także zauważenia, że skoro postanowienia regulaminu mają jedynie uszczegóławiać regulacje ustawowe w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, to tym bardziej nie ma podstaw prawnych do powtarzania i modyfikowania w nim regulacji ustawowych, w szczególności zawartych w ustawie upoważniającej. Uznanie za niedopuszczalne dokonywania w regulaminie powtarzania regulacji ustawowych jest uzasadnione także tym, że interpretacja takiej powtórzonej regulacji w kontekście uchwały, w której je powtórzono, może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II DSK 170110, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 kwietnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Bd: 536/10).

W ocenie organu nadzoru uzasadnia to twierdzenie o nieważności § 3 ust. 1 uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Ponadto w kontekście stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 uchwały w pełni uzasadnionym jest również stwierdzenie nieważności przepisów § 3 ust. 2–4 uchwały jako nierozzerwalnie związanych i odnoszących się bezpośrednio do treści § 3 ust. 1 uchwały. Pozostawienie bowiem w obrocie prawnym zapisów § 3 ust. 2–4 uchwały mogłoby po-wodować istotne trudności i wątpliwości interpretacyjne przy wykonywaniu obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości w regulaminie utrzymanie czystości i porządku w gminie miejskiej Bolesławiec. Tego z kolei nie sposób pogodzić z charakterem norm prawnych zawieranych w aktach prawa miejscowego, które to powinny być stanowione w sposób jasny, przejrzysty, spójny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Rozpatrując wskazaną wadliwość § 3 ust. 1, a w konsekwencji także § 3 ust. 2–4 uchwały w kontekście przepisu art. 4 ust. 2 ustawy, wyznaczającego obligatoryjnie elementy regulaminu, w ocenie organu nadzoru kontrolowana uchwała nie zawiera jednego z istotnych i wymaganych elementów, a mianowicie uregulowania kwestii uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Pominięcie przez radę któregoś z elementów wymienionych w art. 4 ust. 2 skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem tego aktu. Rada postąpiła wbrew dyrektywie zawartej w § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, bowiem nie uregulowała w kontrolowanym akcie całości problematyki. Tym samym naruszyła wskazany przepis w zw. art. 7 Konstytucji RP i § 119 tego rozporządzenia.

Mocą § 2 ust. 3 uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że w przypadku, gdy niemożliwe jest wyznaczenie punktu gromadzenia odpadów na terenie własnej nieruchomości, ze względu na brak możliwości spełnienia wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego, właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia usytuowania pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem, poprzez zawarcie stosownej umowy.

Uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Bolesławiec rada zobowiązana była m.in. do określenia 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 (art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy). W przytoczonym przepisie regulaminu rada realizując przekazane upoważnienie ustawowe postanowiła o możliwości usytuowania pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem. Takie rozwiązanie należy uznać za słuszne, w przypadku gdy stan faktyczny i uwarunkowanie lokalne powodują, że właściciel danej nieruchomości nie ma możliwości gromadzenia odpadów komunalnych na własnej nieruchomości. Jednakże Rada Miasta Bolesławiec rozstrzygnęła w sposób arbitralny o formie prawnej zawartego uzgodnienia pomiędzy poszczególnymi właścicielami nieruchomości. Zgodnie z zapisami § 2 ust. 3 uchwały, uzgodnienie takie powinno nastąpić poprzez zawarcie stosownej umowy. Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy został upoważniony do uregulowania jedynie samych wymagań w zakresie warunków rozmieszczenia pojemników na nieruchomości, natomiast z przywołanego upoważnienia nie wynika kompetencja do wskazywania w sposób arbitralny w jaki sposób określone w regulaminie warunki mają być spełnione. Tym samym postanowienie o wymogu zawarcia stosownej umowy w powyższym zakresie stanowi w ocenie organu nadzoru przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W tym kontekście wojewoda zauważa, że naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto podkreśla, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły,

literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równo-znaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (.)”.

Podsumowując, zdaniem strony skarżącej uznać należy, że § 2 ust. 3 we fragmencie „poprzez zawarcie stosownej umowy”, w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

Na podstawie § 3 ust. 5 uchwały Rada Miasta Bolesławiec uregulowała kwestie dotyczące obowiązków zarządców dróg w zakresie oczyszczania dróg publicznych. Rada we wspomnianym przepisie postanowiła, że drogi publiczne oczyszczane są przez zarządcę drogi według ustalonego harmonogramu, a w przypadku konieczności, także na podstawie wskazania przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Analiza tego przepisu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie wskazuje, że rada przytoczonym zapisem uchwały przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia określonego w art. 4 ust. 2 ustawy. Należy bowiem zauważyć, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien regulować jedynie kwestie ściśle określone w przepisie kompetencyjnym. W zakresie dróg publicznych rada była władna do określenia jedynie kwestii wskazanych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy, a więc rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych. Ponadto rada ustalała na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy częstotliwość i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych z terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a więc w tym także pojemników zlokalizowanych na drogach publicznych. Tymczasem w tej uchwale zawarto obowiązki zarządców dróg dotyczące oczyszczania tych dróg. W tym kontekście organ nadzoru zauważa, że w myśl art. 5 ust. 4 ustawy obowiązki utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych należą do zarządu drogi. W przepisie ustawowym wprost wskazano na obowiązki zarządców dróg, zatem już sama ustawa jako akt hierarchicznie wyższego stopnia niż akt prawa miejscowego reguluje kwestie objęte kwestionowanymi zapisami uchwały. Nadto organ nadzoru zaznacza, że obowiązki zarządców dróg publicznych zostały uregulowane w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260).

Akt prawa miejscowego nie może zawierać przepisów odnoszących się do kwestii, które ustawodawca w sposób wyczerpujący uregulował w przepisach rangi ustawowej. Rada bez wyraźniej podstawy prawnej nie może w sposób dowolny stanowić w sprawach, które wprost stanowią przedmiot przepisów ustawowych.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru § 3 ust. 5 uchwały winien podlegać stwierdzeniu nieważności jako naruszający w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 pkt 3 oraz art. 5 ust. 4 ustawy, a także art. 20 ustawy o drogach publicznych.

W § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że odpady komunalne należy gromadzić w sprawnych technicznie, zamykanych, szczelnych, czystych i estetycznych, wyłącznie do tego celu przeznaczonych pojemnikach, przystosowanych do opróżniania przez pojazdy specjalistyczne. Zaś w § 9 ust. 1 określono, że w pasach dróg publicznych o dużej i średniej intensywności ruchu pieszego należy instalować kosze uliczne wykonane z materiałów trudnopalnych, o konstrukcji uniemożliwiającej ich wywrócenie, sprawne technicznie i estetyczne, których minimalna pojemność wynosi 35 l.

Mocą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 2) ustawodawca przekazał radzie gminy, jak już w tym była mowa, kompetencję do ustanowienia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących 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. Ustawodawca wskazał między innymi na warunki utrzymania pojemników na odpady komunalne w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Tymczasem Rada Miasta Bolesławiec stanowiąc m.in. w tym zakresie ustaliła w ramach ustalonych warunków, że odpady komunalne należy gromadzić w estetycznych pojemnikach. W ocenie organu nadzoru określanie w regulaminie powinności gromadzenia odpadów w estetycznych pojemnikach nie mieści się w zakresie kwestii dotyczących warunków utrzymywania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym pojemników na odpady komunalne. Przepis kompetencyjny nie daje radzie gminy w zakresie uchwalania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy możliwości nakładania w tej materii jakichkolwiek obowiązków. Należy w tym miejscu przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 listopada 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 424/07) w którym sąd stwierdził: „przepis art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 września

1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez realizację innych obowiązków określonych w regulaminie. Wprawdzie jest to przepis blankietowy i jego zakres zależy wyłącznie od treści uchwały rady gminy, jednakże obowiązki w zakresie utrzymania czystości i porządku ciążyące na właścicielu nieruchomości na podstawie tego przepisu nie mogą zostać sformułowane w sposób dowolny.”

Ponadto organ wskazuje, że nałożony przez Radę Miasta Bolesławca wymóg estetyczny odnosi się do sfery subiektywnych odczuć poszczególnych podmiotów do których adresowany jest przepis regulaminu. Zastosowane w § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 1 zaskarżonego regulaminu pojęcie estetyki nie ma charakteru obiektywnego, ma natomiast charakter ocenny, niejasny i w pełni subiektywny, w konsekwencji czego jego stosowanie może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. Z kolei niejasne zapisy regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stoją w sprzeczności z charakterem norm aktu prawa miejscowego, które ze swej natury powinny być konkretne i jasno sprecyzowane. To stanowisko znajduje również potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2012 r. (sygn. akt II SAIBd 120/12), gdzie sąd stwierdził, że ” estetyczność pojemników jest pojęciem nieostrym i niezdefiniowanym, mogącym powodować problemy interpretacyjne. Takich unormowań aktu prawa miejscowego nie powinien zawierać.”(tak też ten sąd w wyroku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II SAIBd 193/11, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Nie ulega wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Na takie relacje wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny. Na przykład w wyroku z 21 marca 2001 r. w sprawie o sygnaturze akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, a także, że standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego oraz że wyrnóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, zaś związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie.

Zadaniem organu nadzoru wprowadzony przez Radę Miasta Bolesławiec obowiązek utrzymywania estetycznych pojemników wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2005 r. WK22/04 (OSNKW 2005/3/29): „art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.”

Zasadnym jest zatem (zdaniem wojewody) wniosek o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 we fragmencie „i estetycznych” oraz § 9 ust. 1 we fragmencie „i estetycznych” z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Przepisem zawartym w § 15 ust. 4 Rada Miasta Bolesławiec ustanowiła zakaz utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych więcej niż dwa dorosłe psy i dwa dorosłe koty. Zakaz ten został przez radę wprowadzony w oparciu o kompetencję organu stanowiącego do określenia w regulaminie czystości i porządku na terenie gminy 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 ustawy). Z tego przepisu ustawy, zdaniem organu nadzoru, nie wypływa kompetencja do stanowienia zakazów w obszarze utrzymywania zwierząt domowych określających maksymalną liczbę zwierząt utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych. Jak już bowiem zauważono, rada uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie jest uprawniona do stanowienia o obowiązkach adresatów aktu prawa miejscowego w sposób dowolny i nieograniczony. Wszelkie obowiązki, a tym bardziej zakazy normowane przez organ stanowiący muszą mieć wprost oparcie w przepisie powszechnie obowiązującym. Wprowadzenie zatem zakazu utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych więcej niż dwa dorosłe psy i dwa dorosłe koty w celu ochrony przed za-

grozeniem lub uciążliwością dla ludzi, w ocenie organu nadzoru należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Norma kompetencyjna ma bowiem charakter zamknięty, a więc wyznacza organowi stanowiącemu granice swobody stanowienia przepisów aktu prawa miejscowego odnośnie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zauważyć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie zawiera normy kompetencyjnej, która delegowałaby na Radę Miasta Bolesławiec możliwość stanowienia zakazów w obrębie regulowanej kwestii. Norma kompetencyjna stanowi jedynie o obowiązkach osób utrzymujących zwierzęta domowe. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że pkt 7 tego ustępu wskazuje na potrzebę unormowania szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań dotyczących utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach. W tym przepisie ustawodawca postanowił zarówno o wymaganiach, jak i o zakazie dotyczącym utrzymywania zwierząt gospodarskich. Przyjmując zatem założenie o racjonalności ustawodawcy, gdyby intencją prawodawcy było upoważnienie organu stanowiącego gminy do określania obowiązków, a także zakazów w kwestii utrzymywania zwierząt domowych, to również w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zawarłby stosowne ku temu postanowienie.

Ponadto zakaz ingeruje w sposób niedopuszczalny w sferę wolności konstytucyjnych, a przede wszystkim wprowadza swoiste ograniczenia w prawie do własności, o którym mowa w art. 64 Konstytucji RP. Każdy ma prawo do własności, a jej ograniczenia mogą być ustanawiane jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Postanowienia art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, że ograniczenia mogą być ustanowione tylko w ustawie przesądza o tym, że dopuszczalność ingerencji w prawo własności musi mieć podstawy w regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że ograniczenie prawa własności ma wynikać z mocy prawa. Dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. Przykładem podstawy do ingerencji w prawo własności może być ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 647) w myśl której uchwalany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Natomiast nie sposób uznać, aby regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w swoich zapisach dotyczących kwestii określonych w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy stanowił podstawy do ograniczania prawa własności. W kontekście ochrony przed uciążliwością dla ludzi utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych większej ilości zwierząt domowych (w tym przypadku dwóch psów i dwóch kotów) słusznym wydaje się również zwrócenie uwagi na zapisy art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późno zm.), który stanowi, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. W związku z tym, słusznym jest wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 4 uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

W nawiązaniu do tej interpretacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, w ocenie organu nadzoru również przepisy art. 16 ust. 4 pkt 1 i 2 regulaminu wykraczają poza zakres przekazanego upoważnienia ustawowego. Zgodnie z tymi zapisami regulaminu, ze względu na ochronę przed zagrożeniem dla ludzi lub przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku zakazuje się wprowadzać psy i inne zwierzęta do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy itp., postanowienie to nie dotyczy osób korzystających z pomocy psów przewodników (pkt 1) oraz wprowadzać psy i inne zwierzęta domowe na teren gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk, boisk szkolnych i ogródków przedszkolnych (pkt 2).

Ustawodawca nie upoważnił rady miasta do sformułowania zakazów wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na określone tereny lub obiekty użyteczności publicznej lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie potwierdza również judykatura m.in. w wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 6 marca 2013 r. (sygn. akt II SA/Go 1045/12), w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 28 lutego 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 46/13),

w wyroku NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. (sygn. akt II OSK 2058/11). Ponadto strona skarżąca zwraca uwagę, że uregulowane przez Radę Miasta Bolesławiec zakazy dotyczą sfery korzystania z obiektów użyteczności publicznej na terenie Gminy Miejskiej Bolesławiec. Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Na podstawie tego przepisu ustawy ustrojowej rada gminy posiada umocowanie do stanowienia w przedmiocie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwała taka w myśl przywołanego przepisu jest aktem prawa miejscowego. Zatem sprawy korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej powinny być uregulowane w odrębnej uchwale, a tym samym, zdaniem organu nadzoru, nie powinny stanowić części regulacji regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, tym bardziej, że nie mieszczą się one w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 ustawy.

W związku z tym, słusznym jest również wnioskowanie o stwierdzenie nieważności § 16 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały jako przekraczającego upoważnienie ustawowe, a tym samym istotnie naruszającego art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy.

Rada Miasta Bolesławiec w § 17 regulaminu określiła zasady utrzymywania gołębi jako zwierząt domowych. Jednakże stosownie do definicji zawartej w art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 roku (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 z późn. zm.) przez zwierzęta domowe należy rozumieć zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Przy tak określonym pojęciu „zwierzęta domowe” zdaniem organu nadzoru gołębie do nich nie należą. Dlatego też wykroczeniem poza ramy wskazanego upoważnienia jest wprowadzenie norm odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy), a dotyczących gołębi. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 września 2008 r. ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminie nie daje podstaw do wydania aktu prawa miejscowego obejmującego swą regulacją również kwestie dotyczące utrzymania czystości w związku z posiadaniem gołębi (sygn. akt II SA/Go 392/08). Z kolei w rozdziale 7 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Bolesławiec ustaliła zasady utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. W rozdziale tym, zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zamieszczone zostały normy dotyczące utrzymywania zwierząt gospodarskich. Zakresem § 19 uchwały objęto również gołębie. W tym miejscu, z uwagi na brak definicji legalnej zwierząt gospodarskich w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, aby ustalić prawidłowość uwzględnienia regulacji § 19 uchwały w stosunku do gołębi, należy odnieść się do definicji pojęcia „zwierzęta gospodarskie” zawartej w ustawach odrębnych. W tym celu sięgnąć należy do ustawy o ochronie zwierząt, która stosownie do treści przepisu art. 4 pkt 18 stanowi, że zwierzętami gospodarskimi są te zwierzęta, o których mowa w przepisach dotyczących organizacji hodowli i ich rozrodzie – czyli w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1762). Zgodnie z kolei z treścią art. 2 ust. 1 tej ustawy, za zwierzęta gospodarskie uznaje się koniowate – zwierzęta gatunków: koń i osioł, bydło – zwierzęta gatunków: bydło domowe i bawoły, jeleniowate – zwierzęta z gatunków: jelen szlachetny, jelen sika i daniel utrzymywane w warunkach fermowych w celu pozyskania mięsa lub skór, jeżeli pochodzą z chowu lub hodowli zamkniętej, o których mowa w przepisach prawa łowieckiego, albo chowu lub hodowli fermowej, drób, świnie, owce, kozy, pszczołę miodną, zwierzęta futerkowe. Drobiem zaś ustawa określa kure, kaczkę, kaczkę piżmową, geś, geś garbonosą, indyka, przepiórkę japońską, perlicę oraz utrzymywanego w warunkach fermowych strusia. tego jednoznacznie wynika, że gołębie nie należą do kategorii zwierząt gospodarskich. W rezultacie czego nie mogą być ujęte w zakresie uregulowania zasad utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej. Przedstawione stanowisko potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1953/08) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyroku z dnia 29 maja 2012 r. (sygn. akt II SA/Ol 322/12). Mając to na uwadze, zdaniem organu nadzoru, uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie nieważności § 17 oraz § 19 we fragmencie „gołębi”, § 19 pkt 2 we fragmencie „gołębi” a także § 19 pkt 3 we fragmencie „gołębi” uchwały jako istotnie naruszające art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy w zw. z art. 4 pkt 17 i 18 ustawy o ochronie zwierząt oraz art. 2 pkt 1 i 2 ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

W § 18 ust. 1 pkt 1 Rada Miasta Bolesławiec ze względu na ochronę przed zagrożeniem i uciążliwością dla ludzi, nałożyła na właścicieli psów obowiązek rejestrowania oraz trwałego oznakowania psa w terminie 30 dni od daty jego nabycia lub w przypadku szczeniąt przed ukończeniem szóstego miesiąca życia. Z kolei w ustępie 2 tego paragrafu uchwała stanowi, że przez trwałe oznakowanie rozumie się czynności wykonywane



przez lekarza weterynarii, polegające na wszczępieniu psu pod skórę elektronicznego mikroprocesora będącego mikronośnikiem informacji numerycznej zawierającej kod cyfrowy. Mocą § 18 ust. 3 ustalono, że rejestr psów w mieście Bolesławiec prowadzi Straż Miejska w Bolesławcu. W ust. 4 wskazano, że właściciele psów są zobowiązani do informowania o wszelkich zmianach w stanie posiadania (zmiana właściciela, zaginięcie, śmierć psa itp.), celem aktualizacji rejestru. Zgodnie z ust. 5, w przypadku osób zwolnionych z obowiązku uiszczania opłaty za posiadania psa koszty trwałego oznakowania psów ponosi Gmina Miejska Bolesławiec na wniosek uprawnionego.

Organ nadzoru wskazuje, że te przepisy regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie uchwalano celem realizacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym regulamin powinien zawierać postanowienia dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujące obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Jednakże, zdaniem organu nadzoru, z przywołanego przepisu ustawy nie wynika kompetencja Rady Miasta Bolesławca do wprowadzenia obowiązku rejestracji psa, trwałego oznakowania psa oraz zgłaszania wszelkich zmian w jego posiadaniu. Art. 4 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy, nie może stanowić podstawy nałożenia obowiązku rejestracji i znakowania psów, gdyż *expressis verbis* zawiera materialno-prawne umocowanie do uregulowania w drodze uchwały jedynie zagadnień ściśle w nim oznaczonych, a więc ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów wspólnych.

Abstrahując od tego, stwierdzić należy, że obowiązek właścicieli psów rejestracji, oznakowania psów poprzez elektroniczne mikroprocesory z nośnikiem danych oraz zgłaszania zmian w zakresie posiadania psów do ich rejestru, oznacza w praktyce zobowiązanie obywateli do udostępniania swoich danych osobowych, takich jak imię, nazwisko oraz miejsce zameldowania, bez ustawowej podstawy. Trzeba mieć na uwadze, że obowiązki, które gmina może nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe, muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu, i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Wynika to z zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, nikt nie może być inaczej niż na podstawie ustawy zobowiązany do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Zatem, w ocenie organu nadzoru, nałożenie na obywateli określonych obowiązków w drodze aktu prawa miejscowego jest niezgodne z prawem i nie jest niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Nie sposób z kolei odnaleźć ustawowej podstawy dla zobowiązania obywateli do ujawnienia w związku z utrzymywaniem psów danych osobowych w art. 23 ust. 1 pkt 2 lub art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Oba ze wskazanych przepisów wymieniają sytuacje, w których dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych. Według pierwszego przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, według drugiego, gdy jest to niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego. Za każdym razem zatem wymagane jest wykazanie nie-zbędności przetwarzania danych osobowych. W tym przypadku w ocenie organu nadzoru nie zachodzi wskazana niezbędność przetwarzania danych osobowych. To stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2010 r. (sygn. akt II OSK 2171/10), gdzie stwierdzono: „Naczelny Sąd Administracyjny podzielił przy tym stanowisko sądu pierwszej instancji dotyczące aspektu związanego z ochroną danych osobowych. Jak słusznie dostrzegł Wojewódzki Sąd Administracyjny, ustanowiony w uchwale zakwestionowanej kontrolowanym rozstrzygnięciem nadzorczym, ściśle skorelowany z obowiązkiem oznakowania psa, obowiązek rejestracji i zgłaszania wszelkich zmian w stanie posiadania psa wymagało oceny regulacji co do zgodności z przepisami statuującymi ochronę danych osobowych. Uzasadnione jest twierdzenie, że regulacja ta wprowadzona aktem prawa miejscowego narusza art. 51 Konstytucji RP, zgodnie z którym obowiązek udostępniania takich danych nakładać można wyłącznie w akcie rangi ustawy.” (tak też m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 marca 2012 r., II OSK 2599/11, w wyroku z 27 października 2010 r., II OSK 1568/10; Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 31 października 2006 r. II SA/Wr 365/06; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z 28 września 2006 r. II SA/S z 767/06).

Dodatkowo wojewoda zwraca uwagę, że zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy właściciel psa, który nie dopełni jednego z obowiązków określonych w § 18 zaskarżonej uchwały może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie, gdzie sankcją jest kara grzywny, co w jego ocenie stanowiłoby rażące naruszenie praw obywatelskich, skoro nakładanie kwestionowanych obowiązków na właścicieli psów stoi w sprzeczności w obowiązującymi przepisami prawa. Zatem zdaniem organu nadzoru, zaskarżone przepisy § 18 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 2–5 uchwały Rady Miasta Bolesławca nie tylko istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ale także art. 51 ust. 1 i 2 oraz art. 2, 7 i 94 Konstytucji RP, w rezultacie czego uzasadniony jest wniosek o stwierdzenie ich nieważności.

W doręczonej sądowi odpowiedzi na skargę strona przeciwna wniosła o jej oddalenie. Na uzasadnienie organ skarżony podniósł, że w jego ocenie skarga nie jest zasadna i winna zostać oddalona. Rada zgadza się z generalną tezą zawartą w skardze, a dotyczącą materii regulowanej aktem prawa miejscowego oraz zakresu upoważnienia ustawowego do jej regulowania. Zgodzić należy się z twierdzeniem, iż akty prawa miejscowego muszą w całości mieć umocowanie w istniejących przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a jednocześnie nie przekraczać zakreślonych tym prawem granic. Trzeba jednak również mieć na uwadze, że przepisy ustawowe mogą wskazywać regulowaną materię jedynie w pewnej ogólności. Użyte w nich sformułowania nie zawsze są jednoznaczne i precyzyjne, co wymaga dokonywania ich wykładni i interpretacji w procesie stanowienia prawa miejscowego.

Przechodząc do analizy poszczególnych zarzutów stawianych przez skarżącego strona przeciwna podnosi, że art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach przewiduje między innymi, iż regulamin określać będzie szczegółowo zasady dotyczące 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; a także częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Nierzadko zdarza się, że ze względu na charakter nieruchomości, jej wymiary, czy położenie nie jest możliwe wyznaczenie punktów gromadzenia odpadów w obrębie danej nieruchomości. Sytuacja taka nie może jednak zwalniać właściciela nieruchomości od obowiązku zadbania o należyte wywiązanie się z obowiązku gromadzenia odpadów. Zbiórka odpadów będzie zatem odbywała się na innej nieruchomości, ale to osoba zobowiązana do ich zbierania będzie musiała zapewnić odpowiedni stan sanitarny, techniczny i porządkowy pojemników na odpady. Jest rzeczą oczywistą, że musi to odbywać się na zasadzie jakiegoś porozumienia z właścicielem terenu. Każde takie porozumienie, czy to zawarte w formie ustnej, czy pisemnej, czy wreszcie będące efektem podjęcia dorozumianych działań, stanowi umowę w rozumieniu przepisów prawa cywilnego. Wskazanie w § 2 ust. 3 zaskarżonej uchwały, że regulacja stosunków prawnych w zakresie określonym w tym przepisie będzie dokonywała się w drodze zawarcia stosownej umowy jest jedynie wskazaniem na sposób realizacji obowiązków wynikających z ustawy i regulaminu. Jest zatem wypełnieniem normy ustawowej a nie jej przekroczeniem.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem zawartym w skardze, iż „w zakresie dróg publicznych rada była władna do określenia jedynie kwestii wskazanych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy”. Przepis ten rzeczywiście używa określenia „drogi publiczne” przy czym inne przepisy ustawy konstruujące zawartość regulaminu tego pojęcia nie zawierają. Należy jednak wskazać chociażby na redakcję przepisów art. 4 ust. 3 ustawy, który zobowiązuje radę do określenia w regulaminie częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Drogi publiczne z pewnością są terenami przeznaczonymi do użytku publicznego. Regulamin winien zatem wskazywać na sposób oczyszczania dróg publicznych z odpadów i nieczystości. Kwestionowany zapis nie stanowi zatem przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego lecz jest jego wypełnieniem. Problematykę związaną z utrzymaniem zwierząt, w tym zwierząt domowych, reguluje ustawa o ochronie zwierząt. Jak stanowi art. 9 tej ustawy, kto utrzymuje zwierzę domowe, ma obowiązek zapewnić mu pomieszczenie chroniące je przed zimnem, upałami i opadami atmosferycznymi, z dostępem do światła dziennego, umożliwiające swobodną zmianę pozycji ciała, odpowiednią karmę i stały dostęp do wody. Właściciel zwierzęcia musi mu zapewnić możliwość niezbędnego ruchu. Liczba utrzymywanych w lokalach mieszkalnych zwierząt ma bez wątpienia istotny wpływ na zapewnienie przez gminę ochrony przed zagrożeniami lub uciążliwością dla ludzi oraz czystości terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepisy art. 11 i 11 a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt nakładają na gminy obowiązek podejmowania działań zapobiegających bezdomno-

ści zwierząt. Zabezpieczenie z jednej strony bezpieczeństwa, porządku i czystości mieszkańcom, z drugiej zaś odpowiednich warunków utrzymywania zwierząt domowych, tak, aby nie popadały w bezdomność wymaga kompromisów.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zwierzę nie jest rzeczą. Powołane w skardze przepisy ustawowe odnoszące się do własności i zasad korzystania z niej mają zatem w przypadku zwierząt ograniczone zastosowanie. Nie można zatem dopuszczać – także ze względu na prawa zwierząt – aby ich właściciel utrzymywał psy lub koty w ilościach zupełnie nie odpowiadających warunkom lokalowym tego właściciela. Rada Miasta dbając zarówno o utrzymanie czystości i bezpieczeństwo ludzi jak i dobro zwierząt powinna regulować także tę kwestię. Twierdzenie zawarte w uzasadnieniu skargi, jakoby określenie dopuszczalnej ilości zwierząt utrzymywanych przez lokatorów nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego jest chybione. Określenie ilości psów i kotów utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych jest właśnie sposobem wykonania normy zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz przepisach ustawy o ochronie zwierząt. Ograniczenia te mają zapobiec porzucaniu zwierząt, mają przyczynić się do większej dbałości o posiadane zwierzęta, o ich wymagania sanitarne, a także o czystość i bezpieczeństwo w miejscach publicznych, gdyż utrzymywanie zwierząt domowych nie odbywa się wyłącznie w lokalach mieszkalnych. Jest to oczywiście sposób dbania o czystość i bezpieczeństwo współmierny do środków posiadanych przez Gminę Miejską Bolesławiec na realizację tego zadania. Można sobie wyobrazić, że w przypadku posiadania większych środków cele te można byłoby realizować innymi sposobami, bardziej kosztownymi dla Gminy.

Sposobem realizacji celu ustawowego jest także ustanowienie ograniczeń w zakresie wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej. Nie jest to – co należy podkreślić – zakaz bezwzględny. Wyłączenia zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe zawiera § 16 ust. 4 pkt 1 uchwały. Kwestionowany zakaz dotyczy natomiast wszystkich tych miejsc i obiektów użyteczności publicznej, w których obecność psów z zasady będzie stanowiła zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi lub czystości miejsca. Nie sposób zapewnić bezpieczeństwa gdy pies przebywa w miejscu zatłoczonym, w obecności wielu obcych ludzi, na ograniczonej powierzchni i to w miejscu, w którym jego obecność w naturalny sposób nie jest przewidywana. Mając powyższe na uwadze (zdaniem strony przeciwnej) należy uznać, iż zarzut naruszenia art. 4 ust. 4 pkt 6 ustawy przez zapisy uchwały zawarte w § 15 ust. 4 i § 16 ust. 4 pkt 1 i 2 są chybione.

Rozważania zawarte w sprzeciwie odnośnie do zaliczania lub nie zaliczania gołębi do zwierząt domowych są całkowicie nietrafne i bezprzedmiotowe. Definicja zwierzęcia domowego zawarta w ustawie o ochronie zwierząt, na którą powołuje się skarżący obejmuje także gołębie, a wynika to z prostej wykładni językowej przepisu. Przez zwierzęta domowe rozumieć należy zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzyszy. Gołąb jest zwierzęciem tradycyjnie przebywającym wraz z człowiekiem, czego przykładem mogą być gołębie pocztowe, hodowlane, które najwyraźniej zaznaczają swoją obecność na Górnym Śląsku. Są one utrzymywane przez człowieka od wieków jako jego towarzysze. Przebywają one blisko człowieka, w gołębnikach, pomieszczeniach specjalnie dla nich konstruowanych.

Należy natomiast zgodzić się z poglądem wyrażonym w uzasadnieniu skargi, iż gołębie nie są zwierzętami gospodarskimi w rozumieniu przepisów ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Są jednak zwierzętami domowymi, co wynika z przyjętej definicji zwierzęcia domowego i dlatego uregulowania odnoszące się w uchwale do gołębi nie mogą być uznane za sprzeczne z prawem, czy też wykraczające poza upoważnienie ustawowe.

Wszczepiane psom elektroniczne czytniki mają za zadanie eliminowanie bezdomności psów i usprawnienie w zakresie ich ewidencjonowania i przypisywania po-szczególным właścicielom. Pominięcie w takim czytniku podstawowych danych o właścicielu psa eliminowałoby w ogóle sens korzystania z takiego rozwiązania. Chodzi przecież o to, aby ustalić właściciela psa zagubionego, lub porzuconego. Do koncepcji uznania takiego znakowania psów za zgodny z ustawą skłania między innymi Paweł Chmielnicki w Komentarzu do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2007), który pisze: „należy uznać, iż w przypadku gdy celem zakładania psom elektronicznych czytników byłaby ochrona przed zagrożeniem (pies oznakowany, to pies mający właściciela, a zatem nie zostałby uznany za zwierzę bezdomne) i jeżeli znalazłoby się takie unormowanie w treści uchwały lub przynajmniej w uzasadnieniu do niej, działanie takie należałoby uznać za zgodne z prawem”. Obowiązek rejestracji i znakowania psów ma na celu zapewnienie ochrony przed zagrożeniami i uciążliwością dla ludzi. Tak też wskazano w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Rejestracja i znakowanie spowodują, że właściciele psów będą w sposób bardziej odpowiedzialny troszczyli się o swoje psy i nie będą dopuszczać do niekontrolowanego korzystania przez zwierzęta z miejsc publicznych. W konsekwencji przyczyni się to do ochrony przed zanieczyszczeniem terenu a także

zapobiegnie zaginięciom zwierząt i ich bezdomności. Wbrew zatem twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu skargi, zapisy zaskarżonej uchwały nie naruszają postanowień art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy lecz wypełniają zalecenia w nim zawarte.

Zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 5 ustawy przez § 3 ust. 1–4 zaskarżonej uchwały jest częściowo zasadny. Zapisy uchwały powielają bowiem w niektórych fragmentach uregulowania ustawowe. Prowadzi to do sytuacji, w której pewne zachowania są regulowane jednocześnie przez ustawę i uchwałę, co bez wątpienia jest niezgodne z zasadami techniki legislacyjnej. Uchybienie to nie może być jednak uznane za istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a tym samym stanowi podstawy nieważności. W szczególności nie można uznać za trafny pogląd, jakoby pozostawienie zapisów uchwały w dotychczasowym kształcie powodowało istotne trudności i wątpliwości interpretacyjne. Te wątpliwości nie powstaną, gdyż mamy tu do czynienia z „nadmiarem” prawa a nie jego brakiem. Gdyby jednak miało być inaczej, to z ogólnych reguł prawnych wynika nadrzędność uregulowań ustawowych.

Przyznać należy również, iż odwołanie się w § 6 i § 9 uchwały do wrażeń estetycznych jako kryterium oceny jest niefortunne. W aktach prawnych znajdujemy jednak nierzadko pojęcia nieostre, nieprecyzyjne. Wymagają one wówczas zastosowania reguł wykładni, które są powszechnie znane w procesie stosowania prawa. Tak więc trudno mówić w tym wypadku o naruszeniu prawa, a w szczególności istotnym naruszeniu prawa, skutkującym nieważnością uchwały. W ocenie rady pojemniki, które zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy utrzymywane są we właściwym stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym spełniają postulat „estetyczności”. Analizując ten przepis można przy okazji zastanowić się nad precyzyjnością i jednoznacznością ustawowego pojęcia: „stan porządkowy”. Nieostrość i ocenność tego pojęcia jest porównywalna z zawartym w uchwale pojęciem estetyczności. Podnieść należy w końcu, iż zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwała może zostać uznana za nieważną w całości lub w części jeżeli w sposób istotny narusza prawo. Warunkiem uznania nieważności, czy to w całości, czy w części jest zatem istotne, a nie jakiegokolwiek, naruszenie prawa. To istotne naruszenie prawa winno odnosić się do całości uchwały, jeżeli postulowane jest orzeczenie nieważności całej uchwały. W sytuacjach zatem, gdy tylko fragmenty uchwały w sposób istotny naruszają prawo, te jedynie fragmenty winny zostać unieważnione. W skardze nie wykazano w sposób przekonujący, iż uchybienia, jakie zarzucono uchwale w sposób istotny naruszają prawo, i że wymagają one orzeczenia nieważności uchwały w całości.

Z tych względów Rada Miasta Bolesławiec uznaje skargę za niezasadną i wnosi o jej oddalenie zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012 r., poz. 270).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył:

Na wstępie należy podkreślić, że wojewódzki sąd administracyjny, działając w granicach kompetencji wynikających z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwanej dalej „u.p.p.s.a.”), obowiązany jest skontrolować, czy zaskarżona uchwała odpowiada prawu, czy też to prawo narusza, i w zależności od tej oceny orzec w sposób przewidziany w art. 147 § 1 lub art. 151 u.p.p.s.a. Wskazując na to kryterium Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

Trafnie bowiem organ nadzoru podnosi, że podejmując kontrolowaną uchwałę rada gminy nie objęła nią całości zagadnień, do których zobowiązuje ustawodawca organ stanowiący gminy w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (t.j. Dz. U. z 2012 r. Nr 391), a wskazana okoliczność musi doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Przechodząc do kontroli zakwestionowanej uchwały, należy w pierwszym rzędzie wskazać, że podstawę prawną do jej wydania stanowi (jak już wcześniej napisano) art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g., w myśl którego rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; przy czym regulamin ten jest aktem prawa miejscowego. Z kolei, stosownie do ustępu 2 tego artykułu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: 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 odpadów niebezpiecznych, odpadów wielkogabarytowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, zużytych baterii i zużytych akumulatorów oraz odpadów z remontów, 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 urządzeń prze-znaczonych do zbierania

odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych urządzeń 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 urządzeń; 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego; 4) maksymalnego poziomu odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania na składowiskach odpadów; 5) innych wymagań wynikających z gminnego 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) wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Z literalnego brzmienia przywołanego unormowania wynika, że ustawodawca zawarł w nim wyczerpujące kwestie, które powinny zostać uregulowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Z drugiej strony przepis ten zawiera wyliczenie wszystkich niezbędnych elementów, które rada gminy powinna umieścić w tym regulaminie. Rada gminy, uchwalając kontrolowany regulamin, nie może zamieszczać w nim postanowień wykraczających poza zakres przywołanego przepisu. Inaczej mówiąc, przepis art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. ma charakter zamknięty, co oznacza, że organy stanowiące gmin nie mogą określać w regulaminach czystości i porządku kwestii, które nie mieszczą się w zakresie powyższych zagadnień (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 listopada 2007 r., II SA/OI 968/07, Wspólnota 2008, Nr 9).

W doktrynie prawa podkreśla się, że art. 4 jest jednym z kluczowych przepisów komentowanej ustawy, który nakazuje każdej gminie wydanie odrębnej uchwały ustalającej szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy. W rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym regulamin jest aktem prawa miejscowego stanowionym na podstawie upoważnienia ustawowego z ustawy innej niż sama ustawa o samorządzie gminnym. Regulamin czystości i porządku nie może wykraczać poza materie przewidziane w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, przepis ten bowiem stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w swoim wyroku z dnia 20 grudnia 2006r. sygn. akt II SA/Wr 585/06, podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że regulacja art. 4 ust. 2 wspomnianej ustawy ma charakter wyczerpujący, tj. uchwalając na jej podstawie regulamin czystości i porządku, rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień. Wskazując zakres zagadnień objętych regulaminem czystości i porządku, ustawodawca w skonstruowaniu delegacji ustawowej nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, ale sformułowaniem „regulamin określa”, co prowadzi do wniosku, że treść tego regulaminu musi bezwzględnie odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej.

W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu upoważnienia.

Lektura skarżonej uchwały wskazuje jednoznacznie, że mimo jej obszerności i szczegółowości normodawca gminny nie zawarł w jej treści obowiązkowego elementu jakim jest określenie 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. Ta już tylko, potwierdzona w toku postępowania sądowego okoliczność, podniesiona trafnie w skardze musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego całej, zaskarżonej przez organ nadzoru uchwały.

Zdaniem sądu na akceptację zasługują także pozostałe podniesione w skardze przez organ nadzoru argumenty, kwestionujące legalność niektórych unormowań podjętych przez organ stanowiący gminy.

I tak analiza treści uchwały wskazuje, że w § 2 ust. 3 rada miasta zdecydowała, że w przypadku niemożności wyznaczenia miejsca gromadzenia odpadów na terenie własnej nieruchomości, ze względu na brak możliwości spełnienia wymagań określonych w przepisach prawa budowlanego, właściciele nieruchomości zobowiązani są do zapewnienia usytuowania pojemników przeznaczonych do gromadzenia odpadów na terenie innej nieruchomości na zasadach uzgodnionych z jej właścicielem, poprzez zawarcie stosownej umowy. Należy zgodzić się z organem nadzoru, że wskazywanie użytkownikom działek sposobu rozwiązania problemu właściwego usytuowania punktu gromadzenia odpadów jest poza zakresem kompetencji rady gminy i organ nie mógł uchwalając uchwałę ani o tym zdecydować, ani nawet udzielać podmiotom wskazówek w omawianym zakresie.

Dalej, rację ma strona skarżąca, że nałożenie § 3 ust. 1 uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, piasku, liści i innych zanieczyszczeń z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości (pkt 1), a także obowiązek usunięcia trawy i chwastów z chodnika położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości (pkt 2) stanowi z jednej strony niedopuszczalne przekroczenie przez organ gminy delegacji ustawowej, a z drugiej również (w pewnym zakresie) zbędne i prawnie niedopuszczalne powtórzenie kwestii uregulowanej materia ą ustawową. Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z przepisem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach 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. Skoro zatem sama ustawa nakłada na właścicieli nieruchomości określone obowiązki zmierzające do utrzymania czystości na terenie chodników położonych wzdłuż nieruchomości, to regulowanie tej kwestii w akcie prawa miejscowego jest z nie tylko zbędne, ale wręcz zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji niedopuszczalne. Paragraf 3 ust. 2–4 stanowi rozwinięcie i uzupełnienie zasad, jakim winny podle-gać obowiązki określone w § 3 ust. 1, wobec czego uznanie, że brak podstaw prawnych do nałożenia obowiązku określonego w kontrolowanym przepisie regulaminu, skutkuje pozbawieniem logiki pozostawianie w obrocie prawnym unormowań dotyczących konkretyzacji nałożonego obowiązku.

Za nie mieszczący się także w ramach kompetencji ustawowych należy także uznać, jak trafnie podnosi wojewoda, przepis § 3 ust. 5 uchwały nakładający na zarządców dróg obowiązek oczyszczania dróg publicznych według ustalonego harmonogramu lub (w przypadku konieczności) również na podstawie wskazania przez jednostkę samorządu terytorialnego. Należy podnieść, że przywołany wcześniej przepis art. 4 ust. 2 nie upoważnia organu gminy do regulowania kwestii oczyszczania dróg, w szczególności nakładania obowiązków na ich zarządców. Jest to tym bardziej istotne, że stosownie do art. 5 ust. 4 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach ustawodawca na-łożył na zarząd drogi obowiązek utrzymania czystości i porządku na drogach publicznych.

Z kolei w § 6 ust. 1 i § 9 ust. 1 kontrolowanej uchwały rada, oprócz innych określonych tam cech pojemników na odpadki, wskazała na konieczność estetycznego wyglądu tychże. Odnosnie do tego przymiotnika obie strony pozostają zgodne, że to pojęcie jest nieokreślone, niejasne, a jego desygnat może być różny dla różnych osób czytających uchwałę. Dlatego, zdaniem obu stron, to pojęcie nie powinno znaleźć się w akcie prawa miejscowego. Można zgodzić się ze stanowiskiem rady gminy, że zawarcie takiego przymiotnika w treści uchwały nie jest istotnym naruszeniem prawa, ale skoro cała uchwała została wyeliminowana z obrotu prawnego, to należy dodatkowo zwrócić uwagę na istotny fakt, że organy stanowiące gminy nie powinny zawierać w treści aktu prawa miejscowego pojęć nieostrych.

Można jeszcze dodać, że sądowi znany jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2011 (II OSK 469/11), w którym sąd ten odniósł się do legalności zapisów kontrolowanej w tamtym postępowaniu uchwały rady gminy, podjętej w tym samym, co akt prawny, którego dotyczy obecne postępowanie przedmiocie uchwały. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu tamtego wyroku, że unormowanie nakładające „na właścicieli nieruchomości obowiązek dezynfekowania i mycia w określonych odstępach czasu urządzeń do gromadzenia odpadów nie przekracza upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że rada gminy określa warunki utrzymywania powyższych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym. Z całą pewnością bowiem nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku cyklicznego mycia tych urządzeń stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego – utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, który w przeciwnym razie byłby jedynie martwym zapisem”. Jednakże co jest oczywiste i nie wymaga szerszego uzasadnienia pojęcie „estetyczne” nie jest równoważne z pojęciem „dezynfekowane i myte”, nadto oba pojęcia nie są tożsame. Przede wszystkim zaś o ile dla każdego jest czytelne co

należy rozumieć pod pojęciem „dezynfekowania i mycia”, o tyle (o czym była już mowa wcześniej) odczucia ludzi co rozmieć pod pojęciem „estetyczne” bywa całkowicie odmienna.

Podziela także sąd, w składzie niniejszym, pogląd zaprezentowany w skardze, że nie do pogodzenia z zasadą legalizmu jest ujęte w § 15 ust 4 skarżonej uchwały unormowanie, w świetle którego „zabrania się utrzymywania w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych więcej niż dwa dorosłe psy i dwa dorosłe koty” (uwaga sądu: określenie niegrammatyczne). Stosownie bowiem do treści art. 64 Konstytucji RP (Dz. U. z dnia 16 lipca 1997 r.) 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Analiza ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, w szczególności stanowiący delegację ustawową do wydania skarżonej uchwały art. 4 nie daje podstawy do ograniczenia prawa własności w akcie prawa miejscowego w zakresie ilości utrzymywanych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych psów i kotów.

Jest kwestią utrwaloną w orzecznictwie sądowym, że w świetle postanowień art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia prawa własności mogą być ustanowione tylko w ustawie, co przesądza o tym, że dopuszczalność ingerencji w prawo własności musi mieć podstawy w regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że ograniczenie prawa własności ma wynikać z mocy prawa. Dopuszczalność ograniczenia prawa własności może nastąpić w wyniku działania organów władzy publicznej, podjętego w ustanowionych w ustawach formach prawnych. (wyrok II OSK 773/12, z dnia 19 czerwca 2012 r., LEX nr 1216766). Konkludując, skoro ustawa o zachowaniu czystości i porządku w gminach nie pozwala na ograniczenie prawa własności w akcie podustawowym kontrolowany zapis musi zostać uznany za pozbawiony przymiotu legalności.

Konstytucja wprowadza wymóg ograniczenia prawa własności w drodze ustawy, a jak wcześniej zostało powiedziane ten wymóg w sprawie nie zaistniał. Dokonując oceny tego unormowania należy także uwzględnić, wynikającą z art. 32 Konstytucji, zasadę równości, zgodnie z którą 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W kontrolowanej uchwale normodawca gminny zróżnicował sytuacje mieszkańców zamieszkałych w lokalach mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych i jednorodzinnych. Nie uzasadnił przy tym z jakiej przyczyny dokonał takiego zróżnicowania sytuacji podmiotów trzymających w mieszkaniach zwierzęta domowe. Pozostawienie wobec tego w obrocie prawnym przepisów aktu prawa miejscowego wprowadzających ograniczenia w wykonywaniu chronionego przepisami Konstytucji prawa własności bez uzasadnienia w sposób dostateczny, że ograniczenia te zmierzają do ochrony innych cenionych wartości narusza konstytucyjną zasadę równości i proporcjonalności (art. 31 Konstytucji RP).

Ustalając kwestię „obowiązków osób trzymających zwierzęta domowe” rada pojęła także regulacje zmierzające do zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej (z określonymi w uchwale wyjątkami). Zdaniem sądu takie unormowanie nie znajduje uzasadnienia w delegacji ustawowej. Trzeba bowiem wyraźnie stwierdzić, że ustawodawca nie upoważnia rady miasta do sformułowania zakazu wprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (vide np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r. – sygn. akt II OSK 2058/11 centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych). Uchwała określa obowiązki osób trzymających zwierzęta domowe w sposób zbyt daleko idący niż przewidział to i do czego upoważnił organ stanowiący gminy ustawodawca w art. 4 ust. 2 p. 6 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Nie może to znaleźć akceptacji ani organu nadzoru, ani sądu.

Kwestii obowiązków właścicieli psów w kontekście ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, Rada Miejska Bolesławiec wprowadziła w § 18 uchwały obowiązek rejestracji oraz trwałego oznakowania psa w określonym w tym przepisie terminie, szczegółowo określając przy tym co należy rozumieć przez trwałe oznakowanie psa – jest to wszczepienie psu elektronicznego mikroprocesora z kodem cyfrowym. Dokonując analizy tego unormowania przede wszystkim trzeba pamiętać, że kwestionowane postanowienia regulaminu dotyczą obowiązku rejestracji psów i ich identyfikacji poprzez wszczepienie mikroczipa. W ocenie sądu postanowienia te są nieważne z dwóch powodów, po pierwsze dlatego, że stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy, po wtóre dlatego, że obowiązek oznakowania psa wynika z przepisów innych ustaw i postanowienia regulaminu w tym zakresie stanowią powtórzenie tych regulacji. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy regulamin 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. Z regulacji tej wynika, że uprawnieniem legislacyjnym rady gminy, jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe ale wyłącznie takich obowiązków, które dotyczą po pierwsze – ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a po drugie – ochrony przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ocenie sądu, w przepisie tym, nie można doszukać się upoważnienia do nakładania na posiadaczy psów obowiązku polegającego na ich rejestracji i znakowaniu poprzez wszczęcie mikroczipa w celu ich identyfikacji (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09 i w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10, opublikowane na [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Obowiązki zawarte w kwestionowanych po-stanowieniach uchwały dotyczące rejestracji psa, jego oznakowania wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, zawartych w innych aktach normatywnych, m.in. z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625 ze zm.), z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 121, poz. 844 ze zm.), z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 106, poz. 1002 ze zm.). Nadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, w świetle którego nałożenie na obywateli obowiązku udostępniania danych osobowych, nie może mieć miejsca bez ustawowej podstawy. W tym miejscu należy przypomnieć (za organem nadzoru), że zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, nikt nie może być inaczej niż na podstawie ustawy zobowiązany do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nie może to zatem nastąpić (tak jak w niniejszej sprawie) w drodze aktu prawa miejscowego.

Analizując unormowanie zawarte w § 17 i 19 kwestionowanej uchwały należy zauważyć, że organ stanowiący gminy dokonał w tych unormowaniach szczegółowych wymagań dla zasad utrzymywania na terenie objętym uchwałą (także) gołębi, uznając jednoznacznie, że zdaniem autora aktu, gołębie są zwierzętami domowymi. Pamiętając, zatem że w przepisie kompetencyjnym ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, należy rozważyć czy uznany za zwierzę domowe przez organ stanowiący gminy istotnie może być za takie zwierzę uznany. Kluczowym zatem zagadnieniem dla oceny zwartej w kontrolowanym unormowaniu, z punktu widzenia legalności regulacji, jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy gołębie można uznać za zwierzęta domowe w rozumieniu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Tę kwestię, zdaniem sądu, w sposób przekonujący i całościowy omówił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 kwietnia 2009 r. (II OSK 1953/08), w uzasadnieniu którego sąd (między innymi) wskazał, że „w pierwszej kolejności należy stanowczo stwierdzić, że Sąd I instancji prawidłowo przyjął, że gołębie hodowlane nie są zwierzętami domowymi, bo za takie nie są uważane nie tylko w § 3 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały, ale również w języku potocznym, w którym za zwierzęta domowe uważane są zwierzęta trzymane przez człowieka w domu dla osobistej przyjemności lub dla towarzystwa, w odróżnieniu od zwierząt chowanych lub hodowanych z innych powodów (zwierzęta hodowlane, gospodarskie i użytkowe). Zwierzęciem domowym nazywa się takie zwierzę, które trzymane jest w domu lub mieszkaniu dla zaspokojenia potrzeb emocjonalnych człowieka, jako zwierzę towarzyszące człowiekowi lub jako swoista ozdoba czy też atrakcja mieszkania. Zwierzę domowe traktowane jest zwykle przez domowników jako pupil lub członek rodzinnego stada. Pupilem określa się najczęściej osobnika, który jest lubiany bardziej niż inne osobniki tego samego gatunku, ale również wychowanka lub podopiecznego. Ten sam gatunek zwierzęcia (np. świnia domowa) może być zwierzęciem chowanym dla mięsa, hodowlanym (w celu dalszego rozmnażania) lub domowym. Pies trzymany na placu, którego ma pilnować przed intruzami jest zwierzęciem użytkowym. Trzymany w obejściu gospodarstwa rolnego nadal pełni rolę użytkową, a zwierzęciem domowym staje się dopiero z chwilą nawiązania więzi emocjonalnych pomiędzy człowiekiem i zwierzęciem oraz przyznania mu przez ludzkie stado prawa do przebywania razem z ludźmi w ich najbliższym otoczeniu, na zasadzie członka stada”. W konsekwencji należy uznać, że kontrolowane paragrafy, w zakresie w jakim odnoszą się do gołębi nie mogą zostać w trybie kontroli uznane za odpowiadające zasadzie legalizmu.

Jeśli chodzi o argumenty odpowiedzi na skargę, to – zdaniem sądu – nie mogą one odnieść zamierzonego skutku i doprowadzić do oddalenia skargi. Co do zasady (o ile nie będzie w tym zakresie upoważnienia ustawowego) organy stanowiące samorządu terytorialnego nie mogą ingerować w sferę prawa cywilnego (jak to napisano w § 2 ust. 3 uchwały). Sama rada w odpowiedzi na skargę przyznaje, że zawarte w tym przepisie unormowanie jest „wskazaniem na sposób realizacji obowiązków wynikających z ustawy i regulaminu”, zatem



ma na celu podyktowanie mieszkańcom formy, w jakiej winni zastosować się do nałożonego uchwałą obowiązku. Jednakże, zdaniem składu orzekającego, to osoby zamieszkujące gminę mają prawo wybrać w jaki sposób wywiążą się unormowań zawartych w uchwale.

Jeśli chodzi o kwestię utrzymania czystości na drogach, to nie sposób zgodzić się z twierdzeniem odpowiedzi na skargę, że jest to wyczerpanie normy ustawowej. Zdaniem sądu jest to z jednej strony przekroczenie normy kompetencyjnej z ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, a z drugiej (pozbawiona podstawy w akcie wyższego rzędu) ingerencja w unormowanie ustawowe, wynikające z ustawy o drogach publicznych.

Również nie wymaga, zdaniem sądu, szerszego omówienia (wobec wcześniejszej obszernej argumentacji) ograniczenie możliwości trzymania ilości zwierząt domowych w § 15 i 16. Zdaniem sądu (wbrew odmiennemu stanowisku, zaprezentowanemu w odpowiedzi na skargę) zupełnie inną kwestią jest ilość zwierząt, a czym innym konieczność należytego wykonywania obowiązku utrzymywania tychże zwierząt w stanie nie stwarzającym dyskomfortu dla współmieszkańców i otoczenia. Podobnie szeroko omówiono wcześniej kwestię braku możliwości (na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 4 u.o.u.c i p. w g.) zobowiązania właścicieli psów do wszczęcia tzw. czipa. W omawianym zakresie, zdaniem sądu, nie sposób zgodzić się z wyjaśnieniami rady, zawartymi w odpowiedzi na skargę.

Jeśli chodzi o kwestię zaliczenia gołębi do zwierząt domowych, to również, w świetle dotychczasowej szerokiej, argumentacji nie sposób uznać aby gołąb (nawet bardzo lubiany przez swego właściciela) mógł być uznany za rodzinnego pupila, zatem nie sposób uznać go za zwierzę domowe.

Mając powyższe na uwadze sąd, działając na podstawie przepisu art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w pkt. I sentencji. Klauzula zawarta w pkt II wyroku wynika z obowiązku zastosowania przepisu art. 152 ww. ustawy. Orzeczenie o kosztach znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 200 ww. ustawy.