



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 7309

WYROK NR II SA/WR 120/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

asystent sędziego Barbara Baran

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 5 sierpnia
2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Miliczu
na uchwałę Rady Gminy Krośnice

z dnia 27 lipca 2016 r. nr XXIII/142/2016

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośnice

I. stwierdza nieważność § 20 pkt 1 i pkt 2 lit. a - e zaskarżonej uchwały

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Miliczu, działając na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 oraz art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Krośnice nr XXIII/142/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośnice (Dz. Urz. Woj. Doln. z 2016 r. poz. 3950) w zakresie § 4 ust. 1 pkt 3, § 20 pkt 1 i pkt 2 lit. a-e, zarzucając zaskarżonej uchwale:

- istotne naruszenie prawa tj. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 lipca 2016 roku (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2010 t.j.) przez przekroczenie delegacji ustawowej polegające na wprowadzeniu wobec właścicieli nieruchomości w § 4 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały obowiązku gromadzenia błota, śniegu i lodu uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego na skraju chodnika od strony jezdni, poza terenem przystanków komunikacyjnych, w sposób niezagrażający bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów, nieutrudniający ruchu oraz zatrzymywania się pojazdów, nieutrudniający wysiadania i wsiadania pasażerów, niezagrażający istniejącej roślinności oraz umożliwiający odpływ wód do kanalizacji;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2010 t.j.) poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego polegające na ustanowieniu w § 20 pkt 1 lit. a i b zaskarżonej uchwały obowiązku wyposażenia psa w obrozę, a w przypadku ras uznawanych za agresywne - w kaganiec, prowadzenie psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu - w nałożonym kagańcu;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2010 t.j.) poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego polegające na ustanowieniu § 20 pkt 2 lit. a nieostrego, ogólnego, niesprecyzowanego i niedookreślonego obowiązku względem osób utrzymujących zwierzęta domowe polegającego na sprawowaniu stałego i skutecznego dozoru;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2010 t.j.) poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego polegające na ustanowieniu w § 20 pkt 2 lit. b i c zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp. z zastrzeżeniem, że zakaz nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów - przewodników, zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny plac gier i zabaw, piaskownic dla dzieci oraz tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2010 t.j.) poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego polegające na ustanowieniu w § 20 pkt 2 lit. d ograniczenia dopuszczalności zwolnienia zwierząt domowych z uwięzi wyłącznie do terenów zielonych do tego przeznaczonych i specjalnie oznakowanych, w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, z wyłączeniem ras psów uznawanych za agresywne;

- istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 roku, poz. 2010 t.j.) poprzez przekroczenie granic upoważnienia ustawowego polegające na ustanowieniu w § 20 pkt 2 lit. e wobec właścicieli nieruchomości obowiązku stworzenia warunków, w których psy nie będą zagrażały osobom trzecim i określenie, w jakich warunkach możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy na terenie nieruchomości.

Ponadto w petitum skargi Prokurator Rejonowy w Miliczu wniósł na podstawie art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 1 pkt 3, § 20 pkt 1 oraz pkt 2 pkt a-e.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wyjaśnił m.in., że zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, natomiast uchwałą z dnia 10 października 2016 r. Rada Gminy Krośnice dokonała jej zmiany wskazując w uzasadnieniu, że jest to skutkiem uwag, jakie przekazane zostały przez pracownika organu nadzoru.

Następnie w uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił status zaskarżonej uchwały, odwołując się do art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazał też na pozycję procesową Prokuratora w postępowaniu sądowo-administracyjnym oraz kategorii wadliwości uchwały lub zarządzenia organu gminy, przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym, podając jednocześnie przesłanki stwierdzenia ich nieważności, wypracowane przez doktrynę oraz judykaturę administracyjną.

W dalszej części uzasadnienia Prokurator wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Rada Gminy Krośnice w § 4 ust. 1 pkt 3 wskazała, że właściciele nieruchomości mają obowiązek gromadzenia błota, śniegu i lodu uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego na skraju chodnika od strony jezdni, poza terenem przystanków komunikacyjnych, w sposób niezagrażający bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów, nieutrudniający ruchu oraz zatrzymywania się pojazdów, nieutrudniający wysiadania i wsiadania pasażerów, niezagrażający istniejącej roślinności oraz umożliwiający odpływ wód do kanalizacji. Regulacja ta jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 lit. b ustawy (w obecnym stanie prawnym art. 4 ust. 2 lit. c), gdyż nie sposób uznać, aby kwestia dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym z przystanków komunikacyjnych oraz dróg publicznych błotem, śniegiem, lodem i innymi zanieczyszczeniami mieściła się w delegacji ustawowej wynikającej z przywołanego przepisu. Zezwala on bowiem Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie na regulowanie sposobu i miejsca ich gromadzenia. Taka wykładnia wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, które w swoich wyrokach konsekwentnie podkreślały, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy nie upoważnia do wskazania sposobu, w jaki ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń.

Motywuując dalsze zarzuty i wnioski kasacyjne Prokurator wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy jest upoważniona do określenia w drodze uchwały obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Wykonując przywołane powyżej upoważnienie ustawowe, Rada Gminy Krośnice dopuściła się szeregu uchybień. W pierwszej kolejności wskazać trzeba, że organ ten zupełnie pominął konsekwencje wynikające z wprowadzenia bezwzględnie nakazu, nieprzewidującego żadnego wyjątku, prowadzenia psów na uwięzi, a dodatkowo w kagańcu psów rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu - a polegające na prowadzeniu do niehumanitarnych działań i stanowieniu nadmiernego ograniczenia praw właścicieli zwierząt. Do zagadnienia tego odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12 (opubl. w: CBOSA), nawiązując m.in. do art. 77 Kodeksu wykroczeń i komentarza tego przepisu autorstwa W. Kotowskiego. Ponadto, jak podkreślał Naczelny Sąd Administracyjny, w komentarzu do art. 77 Kodeksu wykroczeń zwykle środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Środki nakazane to środki, jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, czy w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne. W powołanej ustawie przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy (a w określonych przypadkach również w kagańcu), niezależnie od ich cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, Rada Gminy w § 20 ust. 1 pkt 2 posłużyła się niedookreślonym pojęciem psa w inny sposób zagrażającego otoczeniu, co dodatkowo utrudnia możliwość obiektywnej weryfikacji okoliczności przemawiającej za użyciem kagańca. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego, nakładająca na obywatela egzekwowlany obowiązek, nie pozwala na jasne i niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy tego przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie. Uzupełniająco nadmienić trzeba, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

Ponadto Prokurator wskazał, że nakładanie w uchwale rady gminy obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest co do zasady zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Nie sposób jednak z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 wywieść upoważnienia do wprowadzenia generalnego zakazu, którego

adresatem są osoby utrzymujące zwierzęta domowe, wyprowadzania zwierząt domowych na tereny placów zabaw i gier, piaskownic dla dzieci, inne tereny objęte takim zakazem z mocy odrębnych przepisów. Delegacja ustawowa wynikająca z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy uprawnia radę gminy do określenia w regulaminie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe i mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc. Postanowienia regulaminu, zawarte w § 20 ust. 2 pkt b i c, stanowią niewątpliwie poważne ograniczenie uprawnień właścicieli zwierząt domowych (osób utrzymujących zwierzęta domowe). Tymczasem wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia właściciela zwierzęcia i nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

Odnosząc się do regulacji zamieszczonej w § 20 ust. 2 pkt d i e Prokurator wskazał, że również wykracza ona poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z tożsamych przyczyn jak opisane powyżej. Upoważnienie ustawowe nie obejmuje bowiem kompetencji organu do określania zakazu zwolnienia zwierząt z uwięzi na terenach zielonych czy na prywatnej nieruchomości. Jego realizacja ma polegać na określeniu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniem i uciążliwościami dla ludzi.

Zdaniem Prokuratora podobnie należy odnieść się do treści zaskarżonego § 20 pkt 2 lit. a uchwały Rady Gminy Krośnice. Nałożenie bowiem obowiązku stałego i skutecznego dozoru w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych nie stanowi realizacji ustawowego upoważnienia. Przepis ten pozbawiony jest doniosłości normatywnej i stanowi w rzeczywistości postulat, gdyż określa w sposób ogólny, niesprecyzowany i niedookreślony wymagania względem osób utrzymujących zwierzęta domowe, a zawarte w nim niedookreślone sformułowanie: "skuteczny dozór" może budzić wątpliwości co do zakresu jego zastosowania.

Natomiast wprowadzenie w § 20 ust. 2 pkt e warunków zwolnienia przez właściciela nieruchomości psa ze smyczy, po pierwsze odnosi się do właścicieli prywatnych nieruchomości, a nie miejsc publicznych, których wyłącznie może dotyczyć regulamin, co rażąco wkracza w sferę prawa własności w zakresie decydującym o tym, kiedy na terenie prywatnej nieruchomości można zwolnić psa ze smyczy. Po drugie, zapis ten abstrahuje od zasady proporcjonalności, nie biorąc pod uwagę faktycznego zagrożenia, jakie mogą stwarzać psy różnych ras. Chcąc zastosować się do powyższego przepisu, zabronione byłoby spuszczenie ze smyczy psa, który nie jest w ogóle agresywny. Z powyższych względów wątpliwości budzi również nałożenie bezwzględного nakazu oznaczania nieruchomości prywatnej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.

W doręczonej Sądowi w dniu 28 lutego 2020 r. odpowiedzi na skargę Gmina Krośnice wniosła o uwzględnienie skargi, wskazując na dokonaną analizę argumentów przedstawionych przez Prokuratora Rejonowego w Miliczu w uzasadnieniu skargi oraz orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekając w sprawie uwzględnił następujące okoliczności faktyczne i prawne:

Stosownie do art. 184 (in limine) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują w zakresie określonym w ustawie kontrolę działalności administracji publicznej.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych oznaczonych konstytucyjnie jako inne sądy administracyjne, określone zostały m.in. treścią art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2167) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325) i polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem tj. kontroli zgodności zaskarżonego

aktu z przepisami procedury administracyjnej, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

Zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisów u.s.g., w której mowa o dwóch rodzajach naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy, tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). W piśmiennictwie i orzecznictwie do istotnego naruszenia prawa zalicza się naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o własności, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjęcia aktu, jak również naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwały. Innymi słowy, za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102; wyroki NSA: z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97; z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95; CBOSA).

Znaczenie dla oceny generalnej kompetencji uchwałodawczych gminy, mają gwarancje samodzielności jednostki samorządu terytorialnego wynikające z przepisów art. 6 i 7 u.s.g. w związku z art. 163 i art. 165 Konstytucji RP oraz wyrażone w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego - prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania powierzoną im częścią spraw publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność.

Z gwarancji tych, będących wyrazem podejścia decentralizacyjnego w modelu sprawowania władzy publicznej, wyprowadzać należy normy kolizyjne służące rozstrzygnięciu wątpliwości i sporów dotyczących praw podmiotowych i kompetencji (w tym prawodawczych) organów samorządu terytorialnego. Te właśnie normy w przypadku konstruowania przez ustawodawcę delegacji do stanowienia aktów prawa miejscowego przemawiają, w razie uzasadnionych wątpliwości, na korzyść uprawnień samorządowych.

Skarga została wniesiona na podstawie art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3, art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.) zwanym dalej p.p.s.a. Zgodnie z tymi przepisami kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Skarga może być wniesiona w każdym czasie.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przepis art. 147 § 1 p.p.s.a. pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z aktem prawa powszechnie obowiązującego, rangi ustawowej i podstawowej. W orzecznictwie sądowo-administracyjnym i literaturze prawniczej przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez ich wadliwą interpretację oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 452/17, Lex nr 2312916 oraz przywołane tam wyroki i przykłady z doktryny; w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r.,

sygn. akt IV SA/Wa 2296/06, Lex nr 320813; Z. Kmieciak, M. Stahl, akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2).

Przedmiotem oceny Sądu była uchwała Rady Gminy Krośnice nr XXIII/142/2016 z dnia 27 lipca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośnice, stanowiąca akt prawa miejscowego. Materialnoprawną podstawę uchwały stanowiły przepisy powoływanej wcześniej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z delegacji ustawowej zawartej w jej art. 4 ust. 1 wynika, że ustawodawca upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zakres przedmiotowy, którego powinny dotyczyć szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określone w regulaminie wskazany został w sposób enumeratywny w przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Przepis ten określa jednocześnie granice upoważnienia, w ramach którego może działać rada gminy podejmując uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, podobnie jak każda inna uchwała organu samorządu terytorialnego, musi formułować postanowienia jedynie w granicach upoważnienia ustawowego, regulując tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej. Powyższe wynika z art. 40 u.s.g., zgodnie z którym gminie na podstawie upoważnień ustawowych przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, jak też z art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji wymagającego, by materia regulowana podjętym aktem wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Regulamin musi formułować postanowienia jedynie w granicach wskazanej delegacji ustawowej. Przedstawione wyżej wyliczenie elementów uchwały ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. W uchwale muszą także znaleźć się postanowienia odnoszące się do pełnego zakresu art. 4 ust. 2 ustawy. W konsekwencji rada gminy nie ma upoważnienia do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę.

W zapisach Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośnice, objętych żądaniem kasacyjnym Prokuratora Rejonowego w Miliczu, lokalny prawodawca postanowił, że do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy:

1) w odniesieniu do psów:

- a) wyposażenie psa w obrozę, a w przypadku ras uznawanych za agresywne - w kaganiec,
- b) prowadzenie psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu - w nałożonym kagańcu,

2) w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych:

- a) stały i skuteczny dozór,
- b) niewprowadzanie zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, wystawy itp.; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów - przewodników,
- c) niewprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci oraz tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy,
- d) zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych do tego przeznaczonych i specjalnie oznakowanych w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne,
- e) zwolnienie przez właściciela nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp do osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosowny, ostrzeżeniem (§ 20 pkt 1 i 2 lit. a-e), a w § 4 ust. 1 pkt 3, że właściciele nieruchomości realizują obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez gromadzenie błota, śniegu i lodu uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego na skraju chodnika od strony jezdni, poza terenem przystanków komunikacyjnych, w sposób nie zagrażający bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów, nie utrudniający ruchu oraz zatrzymywania się pojazdów, nie utrudniający wysiadania i wsiadania pasażerów, nie zagrażający istniejącej roślinności oraz umożliwiający odpływ wód do kanalizacji.

Sąd w składzie orzekającym w sprawie podzielił stanowisko skarżącego Prokuratora w zakresie wynikającym z treści pkt I sentencji wyroku.

W kontekście kwestionowanych przedmiotową skargą postanowień Regulaminu zawartych w § 20 pkt 1 i pkt 2 lit. a-e, należy przede wszystkim wyjaśnić, że istotnie porządek i zdrowie publiczne stanowią wartości uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), przy czym ograniczenia te powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką zasadą jest stosownie do treści art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej – wolność jednostki postrzegana jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu.

Tym samym, ingerencje władzy publicznej w tę swobodę następować mogą tylko w sytuacjach i w formach przewidzianych konstytucyjnie. Innymi słowy, zasada wolności formułuje domniemanie swobody i decyzji i działań, natomiast dla poddawania ich ograniczeniom konieczna jest zawsze interwencja prawodawcy, która winna odpowiadać zasadzie proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności daje wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Oznacza to, że ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to więc być ograniczenie racjonalne.

Zdaniem Sądu podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna, którą trzeba uwzględnić przy stosowaniu przepisów odnoszących się do zwierząt, w tym przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. 2017 r. poz. 1840) oraz przy kształtowaniu prawnej sytuacji zwierząt w innych aktach prawnych, zawarta została w art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należytego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia. W art. 5 ustawy przewidziano obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt.

Jako sprzeczne z powyższymi normami należało ocenić wprowadzenie bezwarunkowego wymogu wyprowadzania wszystkich psów na smyczy, a w przypadku psów ras uznawanych za agresywne lub inny sposób zagrażające otoczeniu także w kagańcu, jak również dopuszczenie zwolnienia psa z uwięzi wyłącznie na terenach zielonych do tego przeznaczonych i specjalnie oznakowanych w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, ale nie dotyczy ono psów uznanych za agresywne. Taki zapis wprost narusza zasadę proporcjonalności. Delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje rady gminy do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę tj. ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Dla osiągnięcia wyszczególnionych w ustawie celów nie ma potrzeby wprowadzania aż tak rygorystycznych i bezwzględnych wymogów. Uchwałodawca nie uwzględnił bowiem szczególnych sytuacji, które pozwalają na odstępianie od wprowadzonego generalnego nakazu wyprowadzania psów jedynie na smyczy lub w kagańcu, a psów ras uznanych za agresywne na smyczy i w kagańcu. O ile zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt zwolnienie psów ze smyczy zawsze musi się wiązać z możliwością sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, to bezwzględny nakaz wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, a w odniesieniu do określonej kategorii psów zarówno na smyczy jak i w kagańcu należy ocenić, jako nadmierny, a w wielu przypadkach, jako niehumanitarny. Wprowadzony przepis miejscowy nie dopuszcza żadnych racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w ustawach. Takie jego sformułowanie nie uwzględnia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności i stanowi obciążenie, na które ustawodawca nie zdecydował się redagując powołany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok Naczelnego I Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 1674/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II i SA/Kr 1311/19).

Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (tak: A. Jezierska - Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017 r., s. 42). Brak takich rozróżnień w postanowieniach zaskarżonego regulaminu dyskwalifikuje wskazane regulacje, czyniąc je istotnie sprzecznymi z powołanymi przepisami prawa.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzić może do przypisywania właścicielowi odpowiedzialności (por. art. 77 kodeksu wykroczeń) za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla otoczenia. Zagrożenie takie jest tym bardziej realne, że ani ustawa, ani zaskarżony Regulamin nie definiują pojęć „tereny zielone do tego przeznaczone i specjalnie oznakowane” i „w inny sposób zagrażającego otoczeniu”. Posłużenie się nieprecyzyjnymi pojęciami sprawia, że ustanowiony w zapisie obowiązek może być różnie interpretowany, albowiem nie nakłada jasnych i konkretnych obowiązków. Brak precyzyjnego określenia obowiązków stwarza ryzyko dowolnego ich realizowania, co w konsekwencji (uniemożliwia ich egzekwowanie, co sprawia, że sytuacja prawna podmiotów, których dotyczy ów obowiązek jest niepewna. W ocenie sądu, tego typu regulacja aktu prawa miejscowego nie może się ostać w porządku prawnym. W rozważaniach zawartych w wyroku z dnia 28 października 2002 r., sygn. akt Kp 3/09 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Odnosi się on do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela. Zasada określoności prawa jest bowiem jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji. Stanowi ona także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji (...). Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego. (...) na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji”.

Podsumowując stwierdzić należy, że określone zakazy i nakazy wprowadzone na podstawie art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach muszą odpowiadać opisanym wyżej zasadom konstytucyjnym, mieścić się w ramach udzielonego upoważnienia i spełniać wymóg dostatecznej określoności.

Oceniając zasadność skargi w zakresie kwestionującym legalność § 20 pkt 2 lit. b i c, czyli w zakresie dotyczącym obowiązków właścicieli zwierząt domowych, należy zwrócić uwagę, że – stosownie do art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – rada gminy jest upoważniona do określenia w regulaminie „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Literalne brzmienie tak sformułowanego upoważnienia wskazuje, na jego dość szeroki zakres, jednak realizacja tego upoważnienia nie może abstrahować od ogólnych zasad odnoszących się do tej kwestii.

W ocenie Sądu, akceptującego zarzut Prokuratora – zawarty w § 20 pkt 2 lit. b i c zakaz wprowadzania zwierząt domowych do wskazanych obiektów z określeniem wyłączeń oraz podanych w uchwale terenów (place gier i zabaw, piaskownice) przekracza granice upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 powoływanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Skoro bowiem przepis ustawowy upoważnia radę gminy do nałożenia na właścicieli zwierząt domowych obowiązków, mających na celu zapewnienie ochrony m.in. przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to należy – zdaniem Sądu – uznać, że ustawodawca zakładał dostępność takich terenów dla zwierząt domowych. Zasadne są zatem twierdzenia skarżącego Prokuratora z powołaniem się na stanowisko judykatury administracyjnej, że art. 4 ust. 2 pkt 6 powoływanej ustawy nie może być odczytywany jako upoważnienie rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, ale jako upoważnienie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, aby ich pobyt na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku nie był uciążliwy ani nie zagrażał przebywającym tam osobom. Istotą regulacji przyjmowanej w tym zakresie powinno być określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, aby zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, a nie ustanowieniem całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku.

Sąd podziela także stanowisko skarżącego Prokuratora przyjęte w odniesieniu do regulacji zawartej w § 20 pkt 2 lit. e zaskarżonej uchwały, w której organ stanowiący Gminy uzależnił możliwość zwolnienia przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości od ogrodzenia tej nieruchomości w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich oraz oznakowania tej nieruchomości tabliczką ze stosowym ostrzeżeniem.

Uznaje również, że w obowiązujących warunkach prawnych brak jest upoważnienia dla pracodawcy lokalnego do ingerowania w sposób określony w kwestionowanym zapisie zaskarżonej uchwały w prawo własności. Zapis ten stanowi również naruszenie zasady proporcjonalności mającej gwarancję konstytucyjną.

Sąd nie uwzględnił natomiast wniosku kasacyjnego dotyczącego regulacji zawartej w § 4 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały.

Zapis ten określa sposób realizowania przez właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

Zalecono w nim gromadzenie błota, śniegu i lodu uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego na skraju chodnika od strony jezdni, poza terenem przystanków komunikacyjnych, w sposób nie zagrażający bezpieczeństwu przechodniów i pojazdów, nie utrudniający ruchu oraz zatrzymania się pojazdów, nie utrudniający wysiadania i wsiadania pasażerów, nie zagrażający istniejącej roślinności oraz umożliwiający odpływ wód do kanalizacji.

W ocenie Sądu skarżący Prokurator w argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi sugeruje tożsamość obowiązków dotyczących uprzątnięcia zanieczyszczeń (np. błota, śniegu) z części nieruchomości służących do użytku publicznego z ustawowymi obowiązkami właścicieli nieruchomości dotyczącymi usuwania śniegu i lodu z dróg publicznych, przylegających do nieruchomości tj. z obowiązkiem określonym w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Istotne przy tym jest, że regulacja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały nie koliduje z obowiązkami ustawowymi określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 4 powoływanej ustawy, bowiem nie dotyczy terenu dróg publicznych.

W kwestionowanym w skardze zapisie lokalny prawodawca unormował obowiązki związane z uprzątnięciem błota, śniegu i lodu z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, a nie z części drogi publicznej wykorzystywanej dla ruchu pieszego (chodnika).

Części nieruchomości służące do użytku publicznego to tereny w obrębie danej nieruchomości, które służą do wspólnego korzystania np. ścieki, dojazdy, drogi osiedlowe, boiska, nie będące drogami publicznymi. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem zawartym w skardze, że kwestionowaną regulację § 4 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały organ gminy wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b (obecnie lit. c) i jednocześnie naruszył normy z art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dotyczące utrzymania porządku w obrębie dróg publicznych.

Zdaniem Sądu brak jest również podstaw do uznania, że w zakresie upoważnienia do określenia wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie zawiera się uprawnienie do określenia miejsca zgromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń. Obowiązek gromadzenia błota, śniegu i lodu uprzątniętego z części nieruchomości służących do użytku publicznego na skraju chodnika w sposób szczegółowo określony w zapisie regulaminu związany jest bezpośrednio z treścią obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b (obecnie lit. c) powoływanej ustawy i określa sposób doprowadzenia nieruchomości do porządku i stanu czystości.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny stosownie do przepisów art. 147 § 1 i art. 151 powołanej na wstępie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji.