



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 11 stycznia 2021 r.

Poz. 117

WYROK NR II SA/RZ 86/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 września 2020 r.

w sprawie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Maciej Kobak Sędziowie WSA Ewa Partyka NSA Małgorzata Wolska /spr./ Protokolant specjalista Anna Mazurek - Ferenc po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 września 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Leżajsku na uchwałę Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z dnia 27 czerwca 2016 r. nr XXX/149/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta i gminy Nowa Sarzyna stwierdza nieważność § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Leżajsku (dalej w skrócie: "Prokurator") jest wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - zwana dalej "ustawą") uchwała Rady Miejskiej w Nowej Sarzynie z 27 czerwca 2016 r. nr XXX/149/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Nowa Sarzyna. Prokurator zaskarżył powyższą uchwałę w części dotyczącej wprowadzenia w §12 ust. 2 zobowiązania do prowadzenia na terenach użyteczności publicznej psa wyłącznie na smyczy i dodatkowo w kagańcu w przypadku psa rasy uznanej za agresywną. Zawniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części. Zarzucił istotne naruszenie w § 12 ust. 2 uchwały art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez wprowadzenie zobowiązania do prowadzenia na terenach użyteczności publicznej psa wyłącznie na smyczy i dodatkowo w kagańcu w przypadku psa rasy uznanej za agresywną. Motywując swe stanowisko strona skarżąca wyjaśniła, że zawarty w § 12 ust. 2 uchwały zapis w sposób istotny narusza art. 7 Konstytucji RP i art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez wykroczenie poza ramy delegacji ustawowej wyznaczone cytowanym przepisem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto jest on sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Prokurator wywiódł, że w regulaminie dotyczącym utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez art. 4 ust. 2 ustawy. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego tym przepisem przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności w całości bądź w części. Prokurator zauważył, że w orzecznictwie sądów administracyjnych powszechny jest pogląd, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras uznawanych za agresywne na smyczy i w kagańcu, niezależnie od cech takiego psa i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, zwłaszcza w przypadku zwierzęcia chorego i starego. Nakładanie ograniczeń na właścicieli utrzymujących zwierzęta jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, niemniej jednak obowiązki te muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Analizowany przepis regulaminu został sformułowany w sposób kategoryczny i niedopuszczający wyjątków, nie uwzględniający specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jak również w sposób bardziej rygorystyczny niż

zostało to przewidziane w ustawach. Taki generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras agresywnych w kagańcu może w określonych sytuacjach prowadzić do zachowań niehumanitarnych. W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Nowa Sarzyna zawniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania. Organ zauważył, że kwestionowana uchwała została zbadana przez Wojewodę Podkarpackiego pod względem zgodności z przepisami prawa, a który to organ nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego i ogłosił ją w Dzienniku Urzędowym. Ponadto zauważył, że zgodnie z art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122 ze zm.) zabrania się puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Organ podał, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy w regulaminie określa się szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m. in. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zwierzęta z racji swojego popędu mogą stanowić zagrożenie oraz inne uciążliwości i to niezależnie od rasy. Nie da się wykluczyć, że psy należące do ras łagodnych nie mogą stanowić żadnego zagrożenia. Powołując się na stanowisko sądów administracyjnych organ wywiódł, że wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku zasady, że w miejscach publicznych na terenie miasta psa wyprowadza się na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy agresywnej - na smyczy i w kagańcu, służy osiągnięciu celu wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zasadne jest oznaczenie w regulaminie sposobów sprawowania kontroli nad zwierzęciem w sytuacji, gdy dany rodzaj kontroli daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku, niż kontrola werbalna czy kontrola gestem. Ponadto § 12 ust. 3 uchwały dopuszcza zwolnienie psa ze smyczy. Nie jest to zatem generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras agresywnych w kagańcu. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga jest zasadna. Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 365 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola ta, na podstawie art. 3 § 1 pkt 5 i pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., zwanej dalej "p.p.s.a.") obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) i akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Zgodnie z 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 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Treść rozstrzygnięcia Sądu, co należy podkreślić, uzależniona jest od rzeczywistej wagi stwierdzonego naruszenia. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały uzależnione jest wyłącznie od stwierdzenia istotnego naruszenia prawa. Każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (zob. T. Woś, H. Knysiak – Molczyk, M. Romańska "Postępowanie sądowoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, W-wa 2004, s. 310). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II SA/Ol 452/17, LEX nr 2312916; wyrok WSA w Gdańsku z 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 886/18, baza orzeczeń CBOIS). Zaskarżoną uchwałą z dnia 27 czerwca 2016 r. nr XXX/149/2019 Rada Miejska w Nowej Sarzynie uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Nowa Sarzyna. Uchwała ta należy do aktów prawa miejscowego. Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - zwana dalej "ustawą"). Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisami art. 4 ust. 2 pkt 1-8 tej ustawy m. in. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (pkt 6). 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. Wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w art. 4 ust. 2 ustawy przesadzają o naruszeniach przepisu upoważniającego jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, obligujące do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu w całości lub w części. Stosownie do art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, tylko w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Regulamin musi formułować postanowienia jedynie w granicach wskazanej delegacji ustawowej. Nie wolno w nim zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4 ustawy. W uchwale muszą także znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ustawy. W konsekwencji rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, Lex nr 446997, z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12, baza orzeczeń CBOIS). Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Sąd podziela zarzut skargi o wadliwości zapisu § 12 ust. 2 Regulaminu, który wprowadza nakaz wyprowadzenia psów tylko na smyczy, a psów rasy uznanej za agresywną dodatkowo z nałożonym kagańcem. Powołane unormowanie wprowadza generalny nakaz wyprowadzania na tereny użyteczności publicznej psów jedynie na smyczy, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych. Zwolnienie psów ze smyczy musi się zawsze wiązać z możliwością sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, co wynika wprost z ustawy z 1997 r. o ochronie zwierząt, natomiast generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy należy ocenić, jako nadmierny, a w wielu przypadkach, jako niehumanitarny. Wprowadzony przepis miejscowy nie dopuszcza, bowiem racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w ustawach – wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 marca 2020 r., sygn. II SA/Kr 1311/19; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. II SA/Ke 1138/19. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. W orzecznictwie trafnie podkreśla się, że zachowanie zasady proporcjonalności wymaga wprowadzenia możliwości czasowego zwolnienia psa z uwięzi w miejscach, gdzie nie stwarza to zagrożenia oraz gdy opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem (por. wyrok NSA z 26 maja 2020 r., sygn. II OSK 2950/19). Słusznie zarzuca Prokurator we wniesionej skardze, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras uznanych za agresywną dodatkowo w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia Regulaminu niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Prawidłowa treść przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy winna przewidywać wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 9 września 2020 r., sygn. II SA/Rz 263/20, CBOIS). Z tych względów należało przyjąć, że § 12 ust. 2 Regulaminu istotnie narusza art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i słusznym jest stanowisko Prokuratora o konieczności stwierdzenia nieważności ww. zapisu uchwały. Dlatego na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie orzekł jak w sentencji.