



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 15 lutego 2021 r.

Poz. 614

### WYROK NR II SA/RZ 235/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

#### SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący S.WSA Joanna Zdrzałka /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maciej Kobak po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 12 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 12 października 2018 r. nr XLVI/465//2018 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - stwierdza nieważność § 13 zaskarżonej uchwały -

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu jest uchwała Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 12 kwietnia 2018 r. nr XLVI/465/2018 - Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Mielec. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) – dalej: "u.s.g." oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.) – dalej: "u.c.p.". W skardze Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 pkt 2 i § 13 ust. 2 uchwały. Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały, utrzymujący zwierzęta domowe są zobowiązani do ponoszenia pełnej odpowiedzialności za zachowanie utrzymywanych zwierząt, a w szczególności do prowadzenia psa na uwięzi i z założonym kagańcem w taki sposób, aby nie zagrażał otoczeniu. Stosownie zaś do § 13 ust. 2 uchwały, przebywanie psów bez kagańców i smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi oraz na prywatnych ogrodzonych terenach, przy zapewnieniu kontroli nad ich zachowaniem. Prokurator zarzuca istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 638) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy i w kagańcu, jak również wskazania miejsc czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi, a zatem objęcie aktem prawa miejscowego kwestii uregulowanej w przepisach ustawy o ochronie zwierząt. Ponadto Prokurator podniósł, że zawarty w zaskarżonej uchwale kategoryczny nakaz wyprowadzania psa na smyczy i w kagańcu może prowadzić do działań niehumanitarnych, gdyż nie są brane pod uwagę cechy i inne uwarunkowania psa, jak np. choroby. Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania tego rodzaju obowiązku lecz jedynie do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi, aby ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie zagrażał innym osobom. Za wykroczenie poza upoważnienie ustawowe Prokurator uznał również wprowadzenie w § 13 ust. 1 uchwały pełnej odpowiedzialności osób za zachowanie utrzymywanych zwierząt, a zatem materii uregulowanej przepisami art. 431 i art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.). W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Mielcu wniosła o oddalenie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Organ podniósł, że zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli oraz identyfikacji, określony w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy o ochronie zwierząt, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób

uniemożliwiający psu wyjście. Nakaz wprowadzony zaskarżoną uchwałą ma zaś na celu ochronę ludzi przed zagrożeniem i zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku Zwierzęta z racji swojego popędu mogą bowiem 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. W ocenie organu zaskarżona regulacja została podjęta w ramach upoważnienia ustawowego wynikającego z przepisów u.c.p. oraz nie jest sprzeczna z przepisami ustawy o ochronie zwierząt. Również przepisy § 13 ust. 1 zaskarżonej uchwały uznać należy za nienaruszające art. 415 i art. 431 Kodeksu cywilnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, której jedynym kryterium jest zgodność z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. – obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W niniejszej sprawie kontrola sądowa została dokonana z inicjatywy Prokuratora Rejonowego w Mielcu, który z mocy art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawniony jest, obok innych podmiotów, do wniesienia skargi. Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym wobec wniosku Prezydenta Miasta Mielca i braku żądania przeprowadzenia rozprawy przez Prokuratora, na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a. Uchwała będąca przedmiotem skargi należy do aktów prawa miejscowego. Zasady kształtowania prawa na obszarze gminy reguluje art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w zdaniu pierwszym, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wyrażona tam klauzula kompetencyjna uprawniająca m. in. gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych została też zawarta w 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.). W świetle powyższych regulacji nie budzi wątpliwości, że gmina przy tworzeniu aktów prawa miejscowego zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują zatem pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu, mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p. 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 u.c.p. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały (stan faktyczny i prawny z tej daty jest punktem odniesienia dla sądowej kontroli legalności) stanowił, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymienionych w tym przepisie (art. 4 ust. 2 u.c.p.) kwestii, wśród których w pkt 6 wskazano wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (obecnie przepis ten obowiązuje w tym samym brzmieniu). W świetle przepisów Konstytucji oraz u.c.p. należy stwierdzić, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p. mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12 - dostępny, jak wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu, na stronie internetowej - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Sąd podziela pogląd Prokuratora, że zakwestionowane przez niego przepisy § 13 ust. 1 pkt 2 i § 13 ust. 2 uchwały wykraczają poza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c. Należy przypomnieć, że ustawodawca upoważnił radę gminy 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. Unormowanie § 13 ust. 1 pkt 2 Regulaminu wprowadza generalny nakaz prowadzenia psów jedynie na uwięzi i z założonym kagańcem, niezależnie od jego ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych. Wprowadzając ten przepis organ gminy pominął całkowicie regulację zawartą w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638), zabraniającym puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Jak wskazał WSA w Rzeszowie

w wyroku z dnia 22 lipca 2020 r., II SA/Rz 231/20, kluczowym zagadnieniem jest relacją między delegacją dla wydania kontrolowanego regulaminu, a normą wynikającą z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt. Pozostawienie oceny zachowania psa wyłącznie jego właścicielowi stanowiłoby w istocie uchylenie aktem prawa miejscowego regulacji ustawowej. W wyroku tym Sąd podkreślił, że kontrola nad psem jest zagadnieniem bardzo złożonym, gdyż nawet w przypadku psa, który przeszedł kilka stopni szkolenia mogą wystąpić sytuacje, w których pies nie będzie reagował na komendy właściciela. Powołał się również na art. 77 Kodeksu wykroczeń stanowi o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, co nie jest tożsame z wymogiem trzymania psa na smyczy i w kagańcu. W innych orzeczeniach sądy administracyjne eksponują, że wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień opiekuna/właściciela psa/zwierzęcia domowego, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (por: wyrok NSA z 13.09.2012 r., II OSK 1492/12; wyrok NSA z 27.06.2017 r., II OSK 2980/15; wyrok WSA w Kielcach z 19.12.2017 r., II SA/Ke 748/17; wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.12.2019 r. II SA/Bd 627/19). Ponadto wprowadzony przepis miejscowy nie dopuszcza racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w przepisach rangi ustawowej (por. 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. Słuszny jest też zarzut Prokuratora wkroczenia przez Radę Gminy w sferę zastrzeżoną dla ustawodawcy powszechnego i regulowanie odpowiedzialności za zachowanie zwierząt w akcie prawa miejscowego, w sytuacji gdy kwestie te reguluje Kodeks cywilny. Wadliwy jest również przepis pozwalający na przebywanie psów bez kagańców i smyczy jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi oraz na prywatnych ogrodzonych terenach, przy zapewnieniu kontroli nad ich zachowaniem (§ 13 ust. 2 uchwały). Przywołane unormowanie zawiera zwroty niedookreślone i jest nieprecyzyjne. Rada Gminy posługuje się terminologią, która nie jest użyta ani w ustawie, ani nie wyjaśniona na potrzeby przyjętej uchwały. Chodzi o "miejsca mało uczęszczane", przez które można rozumieć miejsca mało uczęszczane ze względu na swoje położenie lub ze względu na porę dnia, czy też inne czynniki. Konstytucyjny obowiązek działania władz publicznych na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej wymóg przestrzegania reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa. Przepis o niedookreślonej treści nie spełnia takiego wymogu, narusza zatem art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Z wszystkich tych przyczyn Sąd uznał przedmiotowe regulacje za nieproporcjonalne, bardziej rygorystyczne niż przewidziane w ustawie, naruszające materię uregulowaną w ustawach, a tym samym wykraczające poza cel i ramy wyznaczone przez art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p. Wobec powyższego Sąd stwierdził nieważność § 13 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.