



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 lutego 2021 r.

Poz. 780

WYROK NR II SA/RZ208/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 11 sierpnia 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski /spr./ Sędziowie NSA Jerzy Solarski WSA Paweł Zaborniak po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 11 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu na uchwałę Rady Miasta Jarosław z dnia 23 maja 2016 r. nr 275/XXV/2016 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Jarosławia stwierdza nieważność § 3, § 4 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 lit c) i d) zaskarżonej uchwały

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Jarosławiu jest uchwała Rady Miasta Jarosławia z 23 maja 2016 r. nr 275/XXV/2016 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Jarosławia, podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., dalej: u.s.g.), art. 4 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 730, dalej: u.u.c.p.) oraz art. 11 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87). W skardze na powyższą uchwałę w części dotyczącej postanowień zawartych w § 3, § 4 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 lit. c) i d) Prokurator zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 u.u.c.p. wskutek podjęcia uchwały w sposób sprzeczny z prawem oraz z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, poprzez: - nieuprawnione rozszerzenie w § 3 Regulaminu obowiązku ustawowego i wskazanie, że właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) oraz art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p., - ograniczenie w § 4 ust. 2 Regulaminu możliwości napraw pojazdów samochodowych wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.u.c.p., - zobowiązanie w § 13 ust. 1 pkt 1 lit. c) i d) Regulaminu do prowadzenia psów na smyczy na terenach ogólnodostępnych, a dodatkowo w kagańcu psów ras uznawanych za agresywne oraz psów wykazujących cechy agresywności lub swoim wyglądem i zachowaniem mogące stwarzać zagrożenie dla ludzi przebywających w otoczeniu, jak też przy przewozie środkami komunikacji miejskiej nałożenie obowiązku trzymania psów na smyczy i w kagańcu, a pozostałych zwierząt w przystosowanych do tego transporterach lub pojemnikach, niezależnie od cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych zwierząt, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 3, § 4 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 lit. c) i d), jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa. W uzasadnieniu skargi wskazał, że Rada Miasta przekroczyła granice upoważnienia ustawowego zamieszczając w § 3 uchwały zobowiązanie właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego. Zapis ten stanowi nieuprawnione rozszerzenie obowiązku ustawowego właścicieli nieruchomości wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. poprzez nakaz obejmujący nie tylko chodnik służący

do ruchu pieszego, ale każdy rodzaj sąsiedzkiej nieruchomości służącej do użytku publicznego. Z przekroczeniem delegacji ustawowej doszło także do wprowadzenia ograniczenia w § 4 ust. 2 Regulaminu, dotyczącego prowadzenia napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko w zakresie drobnych napraw własnych samochodów. W ocenie Prokuratora, przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 d) u.u.c.p. nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw, które to sformułowanie jawi się jako nieprecyzyjne, a tym samym sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, z którego wynika postulat tworzenia jasnego, precyzyjnego i zrozumiałego dla obywateli prawa. Za wadliwy należy również potraktować § 13 ust. 1 pkt 1 lit. c) oraz d) uchwały wprowadzające generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, a dodatkowo w kagańcu psów ras uznawanych za agresywne oraz psów wykazujących cechy agresywności lub swoim wyglądem i zachowaniem mogące stwarzać zagrożenie dla ludzi przebywających w otoczeniu, jak też przy przewozie środkami komunikacji miejskiej psów nałożenie obowiązku trzymania ich na smyczy i w kagańcu, a pozostałych zwierząt w przystosowanych do tego transporterach lub pojemnikach. Regulacja ta narusza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., gdyż obciążenie osób utrzymujących psy bezwzględny obowiązkiem wyprowadzania ich na terenach ogólnodostępnych tylko na smyczy, bez względu na ich cechy osobnicze i uwarunkowania indywidualne, sformułowane zostało z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122), a także z pominięciem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Prokuratora, wprowadzenie ogólnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez zastosowania wyjątków wynikających z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych psa, może w określonych przypadkach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt. Brak rozróżnień powoduje, że nakazane środki ostrożności mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej oddalenie w zakresie dot. postanowień zawartych w § 3 uchwały oraz uznała skargę za zasadną w zakresie dot. postanowień § 4 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 lit. c) i d) uchwały. Zwrócono uwagę, że w żadnej mierze zapisy § 3 uchwały nie naruszają art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 4 u.u.c.p. Zapis ten znajduje swoje uzasadnienie w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) tej ustawy, upoważniającym radę gminy do uszczegółowienia wymagań w zakresie czystości i porządku na terenie nieruchomości, m.in. uprzątnięcie błota, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego. Tym samym zapisu § 3 uchwały nie można uznać za nieuprawnione rozszerzanie obowiązków właścicieli nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP); z regulacją tą koreluje powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g. (zgodnie z nim, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy) oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. (stosownie do którego akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały). Takim aktem prawa miejscowego jest uchwalany przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1 u.u.c.p.). W myśl 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 naruszeń, które uzasadniają zastosowanie tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisu art. 91 u.s.g., w którym mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalane przez organy gminy: istotnych i nieistotnych. Wobec jednak braku ustawowego zdefiniowania tych naruszeń, ich wyjaśnienia należy poszukiwać w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Za naruszenia istotne uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów

regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2017 r. I OSK 1136/17 – CBOSA, z 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 - LEX nr 2036630 i z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 - Lex nr 33805). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Pokreślenia wymaga, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, który został udzielony jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Zatem, uchwała rady gminy musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy co do zasady nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W ocenie Sądu, skarżący Prokurator prawidłowo zakwestionował treść § 3, § 4 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 lit c) i d) Regulaminu, bowiem zostały one wydane z naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 u.u.c.p. (ubocznie zaznaczenia wymaga, że ocena legalności zaskarżonego aktu dokonywana jest wg stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania). 1. Wg § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały, właściciel nieruchomości zobowiązany jest do uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego w sposób obejmujący: 1) mechaniczne lub ręczne uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, 2) usunięcie lodu za pomocą środków chemicznych prawnie dopuszczonych do tego celu, 3) zgromadzenie uprzątniętego błota, śniegu lub lodu w miejscu niepowodującym zakłóceń w ruchu pieszym i ruchu pojazdów. Odnosząc się do tego zapisu należy wskazać, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. nakładał na radę gminy wymóg określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. c) tego artykułu). Analiza tego przepisu wymaga równoczesnego uwzględnienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p., który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania 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. W kontekście powyższego należy stwierdzić, że przepisy u.u.c.p. nie upoważniały Rady do nałożenia obowiązku uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego na właścicieli nieruchomości, gdyż obowiązki właścicieli nieruchomości w tym zakresie - wyłącznie w odniesieniu do chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości - przewiduje art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. Delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. upoważniła radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątkowanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, która w odróżnieniu od art. 5 ust. 1 pkt 4, dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela w części służącej do użytku publicznego. Zgodzić należy się zatem ze skarżącym Prokuratorem, że rozszerzenie przewidzianych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. obowiązków na właścicieli nieruchomości – w sytuacji, gdy przepisy prawa miejscowego wydane na tej podstawie mogły być skierowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością służącą w części do użytku publicznego - wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. W konsekwencji, wynikający z tego skutek w postaci stwierdzenia nieważności zapisu § 3 ust. 1 Regulaminu dotyczy również nawiązujących do niego zapisów ust. 2 (zgodnie z którym zebrane odpady z części nieruchomości służących do użytku publicznego właściciel gromadzi we własnym pojemniku na odpady komunalne) oraz ust. 3 (wg którego prace o których mowa w ust. 1 winny być wykonane codziennie, po ustaniu opadów, przed porannym szczytem komunikacyjnym). Względem ust. 2 należy dodatkowo wskazać, że nie koreluje on z ust. 1 jeżeli chodzi o przedmiot regulacji; w § 3 ust. 1 mowa jest bowiem o uprzątkowaniu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, zaś w ust. 2 o odpadach, których obowiązku uprzątkowania z części nieruchomości służących do użytku publicznego nie tylko że nie obejmuje ust. 1, ale w ogóle nie przewidywał objęcia ich regulacją regulaminową art. 4 ust. 2 pkt 1 b) u.u.c.p. Inne zanieczyszczenia" o których mowa w tym przepisie nie są bowiem tożsame z odpadami, do których odnosił się zapis art. 4 ust. 2 pkt 1 a) u.u.c.p. (aktualnie art. 4 ust. 2 pkt 1 a) i b) u.u.c.p.). Co do § 3 ust. 3 Regulaminu należy natomiast zauważyć, że użyte w nim zapisy wskazujące na

częstotliwość i porę wykonywania prac o których mowa w jego ust. 1 są nieprecyzyjne, co przekłada się na trudności z ich interpretacją. Dotyczy to w szczególności fragmentu "po ustaniu opadów, przed porannym szczytem komunikacyjnym", co do którego nie wiadomo, która godzina wyznacza rozpoczęcie "porannego szczytu komunikacyjnego", a także czy wykonanie prac przed tym szczytem warunkowane jest ustaniem opadów (inaczej ujmując, czy brak ustania opadów przed rozpoczęciem porannego szczytu komunikacyjnego "zwalnia" z obowiązku wykonania prac i ewentualnie do kiedy). 2. Wg § 4 ust. 2 Regulaminu, naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów oraz pod warunkiem: 1) niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz negatywnego oddziaływania na środowisko, w tym emisji hałasu i spalin, 2) gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych, 3) zabezpieczenia przed przedostawaniem się płynów samochodowych do środowiska. W ocenie Sądu, regulacja § 4 ust. 2 Regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. (obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. d) tego artykułu). Przede wszystkim należy zauważyć, że przepis ten upoważniał radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Skoro zakresem upoważnienia objęte były sprawy związane z konkretyzacją zasad utrzymania czystości i porządku w związku z myciem i naprawami samochodów poza miejscami przeznaczonymi do tego z mocy ustawy, tym samym art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. nie mógł stanowić podstawy do wprowadzania w tym przedmiocie zakazów i ograniczeń. Trafnie wskazano więc w skardze, że Rada nie miała podstaw do wprowadzenia ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Kompetencje ustawowe przekroczyła również ograniczając możliwość tych napraw wyłącznie do własnych samochodów (trudno zaakceptować sytuację, w której nie byłaby dopuszczalna naprawa pojazdu należącego np. do członka rodziny właściciela nieruchomości, chociażby niezamieszkującego z nim), czy też wprowadzając warunek niepowodowania uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Powyższe uregulowania, zezwalające wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw własnych pojazdów pod warunkiem niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości, w sposób nieuprawniony ingerują w uregulowania Kodeksu cywilnego dotyczący wykonywania prawa własności (poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości) oraz wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego (art. 144 K.c.). Ponadto określenia "drobne naprawy" i "uciążliwości" czy nakaz "gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych" jawią się jako zbyt ogólne i wieloznaczne, nie pozwalając na wyinterpretowanie z nich powinności konkretnego zachowania się. Tym samym nie powinny funkcjonować w porządku prawnym, gdyż pozostają w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej ustanawiającymi wymóg redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6 w zw. z § 141 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. wyroki WSA w Gdańsku z 28 czerwca 2019 r. II SA/Gd 80/19 i z 24 lipca 2019 r. II SA/Gd 62/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). 3. Wg § 13 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, osoby utrzymujące na obszarze Miasta Jarosławia zwierzęta domowe są obowiązane do zachowania środków ostrożności, a w tym: c) prowadzenia psów na smyczy na terenach ogólnodostępnych, a dodatkowo w kagańcu psów ras uznawanych za agresywne oraz psów wykazujących cechy agresywności lub swoim wyglądem i zachowaniem mogące stwarzać zagrożenie dla ludzi przebywających w otoczeniu, d) przy przewozie środkami komunikacji miejskiej psy muszą być trzymane na smyczy i w kagańcu, a pozostałe zwierzęta powinny być przewożone w przystosowanych do tego transporterach lub pojemnikach. Zdaniem Sądu, wprowadzenie w Regulaminie bezwarunkowego obowiązku prowadzenia psów na terenach ogólnodostępnych na smyczy lub na smyczy i w kagańcu wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., stosownie do którego rada gminy zobowiązana była do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Upoważnienie to wymaga, aby wszelkie środki prawne podejmowane w stosunku do zwierząt miały na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia. Sąd orzekający w sprawie dostrzega, że u przyczyn wprowadzenia w Regulaminie wskazanych zapisów znalazły się przede wszystkim profilaktyczne względy bezpieczeństwa i ochrony osób korzystających z przestrzeni publicznej przed nie dającymi się

przewidzieć zachowaniami zwierząt (psów), niemniej podziela jednocześnie dominujące w orzecznictwie sądowym i doktrynie stanowisko, że brak uwzględnienia w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122), w tym do działań określonych jako niehumanitarne, stanowiąc jednocześnie nadmierne ograniczenie praw ich właścicieli. Wszelkie bowiem ograniczenia praw jednostki, w tym także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP); por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 czerwca 2017 r. II OSK 2980/15 i z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12. O ile więc za dopuszczalne należy uznać ustalenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku jako zasady, że psy w miejscach publicznych powinny być prowadzone na smyczy lub także z kagańcem co do ras uznanych za agresywne (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne, Dz. U. Nr 77, poz. 687) lub które swoim zachowaniem wykazują cechy agresywności, o tyle zasada ta musi zawierać wyjątki zapewniające realizację zasad przewidzianych w ustawie o ochronie zwierząt. Wyjątki te mogą dotyczyć miejsc w których nakaz ten nie obowiązuje (np. przeznaczonych do wyprowadzania psów, łąk, itp.), bądź cech osobniczych psów (np. wiek, stan zdrowia lub rozmiary), ze względu na które nie stanowią one zagrożenia i dopuszczalne jest ich prowadzenie bez smyczy /kagańca. W tym zakresie należy zauważyć, że Rada wprowadzając w Regulaminie zapis § 13 ust. 1 pkt 1 lit. c), całkowicie pominęła regulację art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniającą puszczania psów bez możliwości ich kontroli. Także w art. 77 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.) jest mowa o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (także takiego, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka), co nie jest tożsame z ogólnym wymogiem prowadzenia na określonego rodzaju terenach psa na smyczy i w kagańcu. Regulacje te potwierdzają brak przepisu, który bezwarunkowo nakazywałby prowadzić wszystkie lub niektóre rasy psów w miejscach publicznych (ogólnodostępnych) na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. NSA w przytoczonym wyżej wyroku z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 wskazując na art. 77 Kodeksu wykroczeń nawiązał do Komentarza do tej ustawy autorstwa W. Kotowskiego (W. Kotowski, Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. III, Oficyna 2009). W odniesieniu do art. 77 stwierdzono w nim m. in., że "chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględного posłuszeństwa". Wskazano przy tym, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa, tak samo jak nie budzi wątpliwości, że także niektóre psy niebędące na liście ras psów uznawane za agresywne, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno wymagać też od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Dowodzi to, że kontrola nad psem – nawet wyszkolonym i generalnie posłusznym poleceniom osoby go prowadzącej - jest zagadnieniem złożonym i niewykluczającym sytuacji, w których pies pod wpływem określonych bodźców zewnętrznych przestanie się tej kontroli poddawać. Aby takich sytuacji uniknąć, osoby prowadzące psy zawsze mają obowiązek podejmowania adekwatnych środków zapewniających im całkowite panowanie nad zwierzęciem, w stopniu gwarantującym pełne bezpieczeństwo innych osób. W przypadku psów spełnienie tego warunku nie zawsze jednak i nie w każdych warunkach wymaga ich prowadzenia na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku (jako aktu prawa miejscowego) nieuwzględniające specyficznych sytuacji i tym samym nakładające nadmierne obowiązki, prowadzące w rezultacie do sankcji karnych, naruszają zasadę proporcjonalności, zwłaszcza gdy nakazane nim środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami (por. m.in. wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r. II OSK 2873/15). Powyższe uwagi znajdują analogiczne zastosowanie do treści § 13 ust. 1 pkt 1 lit. d) Regulaminu, w którym także nie przewidziano żadnych uzasadnionych cechami osobniczymi zwierzęcia wyjątków od nakazów w nim określonych. Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku, stwierdzając nieważność § 3, § 4 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 pkt 1 lit. c) i d) zaskarżonej uchwały.