



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 28 grudnia 2020 r.

Poz. 6914

Sygn. akt II SA/Lu 195/20



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec, Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz
Protokolant	Referent Radosław Dudek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Łukowie

na uchwałę Rady Gminy Łuków

z dnia 30 listopada 2016 r. nr XXXII/233/2016

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków

stwierdza nieważność § 15 ust. 3 pkt 1 oraz § 17 ust. 1 „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków” stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XXXII/233/2016 Rady Gminy Łuków z dnia 30 listopada 2016 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków”.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

**Sygn. akt II SA/Lu 195/20**

#### Uzasadnienie

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Łukowie, którą zaskarżono uchwałę nr XXXII/233/2016 Rady Gminy Łuków z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków” w części dotyczącej § 15 ust. 3 pkt 1 i § 17 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Uchwale zarzucono rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez uregulowanie w określonych w skardze jednostkach redakcyjnych załącznika nr 1 do uchwały kwestii wykraczających poza upoważnienie ustawowe poprzez zobowiązanie w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków § 15 ust. 3 pkt 1 właścicieli psa do dopilnowania aby pies był wyprowadzany na smyczy, a w przypadku ras

uznawanych za agresywne także w kagańcu; zwolnienie psa rasy nie uznanej za agresywną z uwięzi jest możliwe tylko na terenach zielonych o ile nie ma takiego zakazu, a nadto poprzez zobowiązanie § 17 ust. 1 wskazanego regulaminu właścicieli nieruchomości do przeprowadzania deratyzacji w miarę potrzeby na terenie swojej nieruchomości.

Wskazując na takie zarzuty w skardze wniesiono o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 3 pkt 1 oraz § 17 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XXXII/233/2016 Rady Gminy Łuków z dnia 30 listopada 2016 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków”.

W uzasadnieniu skargi podzielono wyrażony w orzecznictwie pogląd, iż upoważnienie ustawowe określiło granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepisy regulaminów wydane w tym zakresie mają realizującą wykładnię z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, co potwierdza fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne (vide: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne). Poza jednakże grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takie wymagających określenia rygorystycznych obowiązków właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących. Podzielić w związku z tym należy pogląd WSA w Białymstoku wyrażony w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., że brak różnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (np. łącznie smycz i kaganiec) może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba różnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie.

W ocenie Prokuratora przepisy ust. § 15 ust. 3 pkt 1 zaskarżonego regulaminu nie różnicują zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony to w konsekwencji regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Humanitarne traktowanie psów uwzględniające potrzeby zwierzęcia, jest do pogodzenia z określeniem środków właściwego utrzymania w sposób nienaruszający zasady proporcjonalności tj. adekwatnych do zagrożenia, jakie poszczególne rasy psów mogą stwarzać dla otoczenia.

W ocenie Prokuratora za nieważny należało uznać również § 17 ust. 1 wskazanego regulaminu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada upoważniona pozostawała do wyznaczenia jedynie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Celem upoważnienia zawartego w pkt 8 było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy pełnego brzmienia art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Zatem obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy, mimo wpisania zwrotu „w miarę potrzeby” w cenie prokuratora stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Łuków wniosła o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów skarżącego organ wskazał, że Gmina wykonuje na rzecz społeczności zadania określone w przepisach prawa. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Natomiast z mocy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Gmina realizuje zadania dotyczące utrzymania czystości i porządku na jej terenie. Takim właśnie działaniem jest również stanowienie aktów prawa miejscowego w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Zaskarżona Uchwała jest tego potwierdzeniem. Brzmienie zaskarżonego zapisu § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu to prawidłowo określony zróżnicowany obowiązek osób wyprowadzających psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów oraz osób posiadających psy rasy nie uznanej za agresywną. Bowiernie zapewnia tym drugim - możliwość przebywania z psami na ternach zielonych na terenie Gminy Łuków bez kagańca i smyczy. Dodać należy, iż Rada Gminy Łuków nałożyła konkretny obowiązek (§ 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu) zmierzający do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zapisy te nie mają charakteru generalnego lecz stanowią unormowanie zmierzające do ochrony praw wszystkich członków społeczności samorządowej Gminy Łuków. Treść § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu to prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Bowiernie treść ta przewiduje wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy. Potwierdza to również wyrok WSA w Gdańsku z 4 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 122/19 - „Regulacja wprowadzająca generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba, wiek), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami u.o.z., w tym działań określanych jako niehumanitarne. Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych.” Takie właśnie odstępstwa przewiduje zaskarżony ww. przepis.

Organ powołał się także na pogląd wyrażony przez WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 431/18 - „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 z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.” Rada Gminy Łuków uznała, że zasadnym jest zróżnicowanie obowiązków właścicieli psów w zależności od ich rasy, mając na względzie bezpieczeństwo społeczności samorządowej. Tym samym prawidłowo dokonała interpretacji ustawowo określonego obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Odnosząc się do zarzutu nieprawidłowej redakcji zapisów art. 17 ust. 1 - Regulaminu organ wyjaśnił, iż Gmina określając „przeprowadzenie przez właścicieli nieruchomości, deratyzacji, w miarę możliwości” - kierowała się m. in. interesem samych właścicieli nieruchomości. Bowiernie niejednokrotnie szczególne usytuowanie, otoczenie, czy realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. - dalej jako: „p.p.s.a.”) stanowi, że 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 (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, sąd 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa,

jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały; doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm. – dalej jako: „u.s.g.”) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Pojęcie sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem. W konsekwencji będzie chodziło więc również o sprzeczność z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). W akcie prawa miejscowego nie powinno się powtarzać - a tym bardziej modyfikować - przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 Konstytucji RP stanowi z kolei, że 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.

Powyższa zasada konstytucyjna znalazła odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 u.s.g., w myśl którego - na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Z powyższych regulacji wynika, że gmina ma uprawnienie do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Potwierdza to treść § 143 w zw. z § 115 ZTP, z których wynika, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Materialnoprawną podstawę zaskarżonej uchwały stanowią przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm. - dalej jako: "u.c.p.g." lub „ustawa”).

Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p.g. 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 u.c.p.g. określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym tym przepisem, tj. w części zaskarżonej skargą art. 4 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy, który umocowuje radę gminy do:

- określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.),
- wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.).

W sprawie uchwałę zaskarżono w części dotyczącej § 15 ust. 3 pkt 1 i § 17 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Łuków stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

Jeżeli chodzi o § 17 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku to stwierdzenia nieważności uchwały w tej części dokonać należało z przyczyn wymienionych w skardze.

Jak wyjaśniono już wyżej gmina ma uprawnienie do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej jedynie w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach.

W omawianym zakresie delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p.g., przy czym granicę upoważnienia wyznaczał w tym zakresie art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., stanowiąc, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące i wyznaczając następnie przedmiot wymagań dotyczących tego obowiązku.

Gminie nie pozostawiono zatem swobody w określaniu zasad wyznaczających te wymagania. Przeciwnie gmina jest nimi bezwzględnie związana i nie może wykroczać poza te granice.

Powyższe oznacza, że gmina może uchwalić regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy tylko w takich granicach, w jakich upoważnia ją do tego art. 4 ust. 2 u.c.p.g.

**Art.4.** ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Z powyższego jednoznacznie wynika, że przepis ten daje jedynie podstawę do nałożenia obowiązku przeprowadzenia deratyzacji na ściśle wyznaczonych obszarach gminy, a nie na całym terenie gminy.

Na podstawie przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. można objąć obowiązkiem przeprowadzenia deratyzacji wraz z terminami tej deratyzacji tylko części obszaru gminy wówczas, gdy na terenie gminy występują obszary, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji.

Na tej podstawie nie można natomiast obejmować obowiązkową deratyzacją obszaru całej gminy albowiem możliwość taka nie została przewidziana w tym przepisie.

W konsekwencji też objęcie obowiązkiem deratyzacji nieruchomości na całym obszarze gminy jest niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co oznacza, że uchwała w części tej wydana została poza granicami upoważnienia ustawowego.

Na marginesie już więc tylko należy wskazać, że nakładając obowiązek przeprowadzenia deratyzacji nie określono w sposób jednoznaczny warunków, które będą obciążać właścicieli nieruchomości do przeprowadzenia deratyzacji. Redagując ten przepis organ postanowił bowiem, że deratyzacji należy dokonać „w miarę potrzeby”. Użyto zatem zwrotu niedookreślonego, pozbawionego jakiegokolwiek istotnej treści normatywnej czy faktycznej, co pozostaje w sprzeczności z zasadami prawidłowej legislacji. Dodatkowo taka redakcja przedmiotowego postanowienia może sugerować, że potrzeba przeprowadzenia deratyzacji powinna wynikać z innych uregulowań, co stanowi o niedopuszczalnym wkraczaniu przez radę gminy w materię uregulowaną innymi aktami prawnymi, w tym w szczególności ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

Określenie „w miarę potrzeby” jest pojęciem niejednoznacznym, nieprecyzyjnym, mogącym być rozmaicie interpretowanym. Użycie tak nieostrego sformułowania w akcie prawa miejscowego narusza zasady precyzji redagowania przepisów prawnych oraz art. 7 Konstytucji RP wyrażający zasadę legalizmu, która wiąże się z zasadą zaufania do Państwa, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Stwierdzeniu nieważności podlegała także uchwała w § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu, z tym zastrzeżeniem, że w tym zakresie Sąd nie podziela w całości zarzutów skargi.

Przedmiotowe postanowienie nałożyło na właścicieli psów obowiązek wyprowadzania psów na smyczy, a w przypadku ras uznawanych za agresywne także w kagańcu.

Kwestie związane z nałożeniem w regulaminie utrzymania czystości i porządku tego rodzaju obowiązków budzą istotne wątpliwości i rozbieżności w orzecznictwie sądowym, w tym także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2020 r., sygn. akt II OSK 2950/19 i z dnia 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2541/19, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach).

Generalnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stoi na stanowisku, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, w tym także tych przewidujących konieczność wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy między innymi do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Postanowienia regulaminu wprowadzające obowiązek wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu mają niewątpliwie na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Powyższe oznacza, że co do zasady przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. może stanowić podstawę do nałożenia na właścicieli psów tego rodzaju obowiązków.

Odmiennej oceny tej kwestii nie uzasadnia odwołania się do treści art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Regulacja ta dotyczy bowiem całkowicie innej kwestii, a mianowicie puszczania zwierząt, a nie ich wyprowadzenia. Czym innym pozostaje jednakże wyprowadzanie zwierzęcia, a czym innym puszczanie go wolno. Oba te przepisy obejmują swymi hipotezami różne sytuacje faktyczne.

Analogicznie należy ocenić także treść przepisów art. 77 kodeksu wykroczeń i art. 431 kodeksu cywilnego. Przepisy te bowiem regulują kwestie związane z odpowiedzialnością cywilną i karną posiadaczy zwierząt. Nie określają one natomiast wprost obowiązków związanych ze sprawowaniem należytej pieczy nad zwierzętami.

Reasumując należy zatem stwierdzić, że co do zasady wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, a przedstawicieli niektórych ras na smyczy i w kagańcu, nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie służy to osiągnięciu celu ustawowego, jakim jest ochrona osób trzecich przebywających w miejscach, w których psy są wyprowadzane.

Podkreślić należy, że zagrożenie, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko zagrożenie samym atakiem zwierzęcia, ale także sama psychiczna obawa, czy też dyskomfort osoby trzeciej, spowodowany tym, że pies porusza się obok bez smyczy i kagańca.

Z drugiej strony zgodzić należy się z tym, że ograniczenia nakładane na właścicieli psów powinny mieć charakter proporcjonalny i ekwiwalentny wobec celu, któremu służy regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Postanowienie z § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie spełnia tego wymogu jednakże przede wszystkim z uwagi na to, że w regulaminie zbyt szeroko ujęto kwestię „wyprowadzania” psów.

Zwrócić należy uwagę, że § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu mowa jest wyłącznie o wyprowadzaniu psów. W szczególności zaś w postanowieniu tym nie doprecyzowano, tak jak np. uczyniono to w § 15 ust. 2 Regulaminu, że chodzi tu o wyprowadzenie psów na tereny przeznaczone do użytku publicznego.

Powyższe oznacza, że nakazem z § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu objęte zostało tak wyprowadzanie psów na tereny publiczne, jak i na tereny niepubliczne.

Tak szerokie sformułowanie tego nakazu nie może zostać uznane za prawidłowe. O ile bowiem za uzasadnione można uznać wprowadzenie tego rodzaju wymogów w miejscach publicznych to nie ma żadnych racji przemawiających za wprowadzeniem takich obowiązków na terenach niepublicznych, stanowiących własność osób prywatnych.

Podkreślić należy przy tym, że wprawdzie w tytule rozdziału VI Regulaminu jest mowa o terenach przeznaczonych dla wspólnego użytku jednakże sformułowanie to odnosi się do ochrony przed zanieczyszczeniem takich terenów, a nie do ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Z uwagi na powyższe obecna treść § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie może zostać uznana za regulację o charakterze proporcjonalnym i ekwiwalentny wobec celu, któremu służyć ma regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Dodatkowo wniosek taki uzasadnia także to, że w § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu obowiązek wyprowadzania psa ma smyczy oraz - ras uznawanych za agresywne - także w kagańcu wprowadzono w sposób bezwzględny i nieprzewidujący żadnych wyjątków, w tym tych wynikających z przepisów obowiązującego prawa.

Powyższe było nieprawidłowe albowiem naruszało to przepisy obowiązujących ustaw.

Przykładem regulacji ustawowej, która została naruszona tak bezwzględnie wprowadzonym nakazem wyprowadzania psa ma smyczy lub w kagańcu jest art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, który stanowi, że osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy.

Wprowadzając zatem w § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu obowiązek wyprowadzania psa ma smyczy lub w kagańcu organ powinien co najmniej zastrzec, że wymóg ten obowiązuje z wyłączeniem sytuacji, gdy zwolnienie z obowiązku zakładania psu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy wynika z przepisów szczególnych.

Powyższe przesądza o tym, że obecna treść § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie może zostać uznana za regulację o charakterze proporcjonalnym i ekwiwalentny wobec celu, któremu służyć ma regulacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., co skutkowało stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały także w tej części.

W zakończeniu odnieść należy się także do podnoszonych w skardze i dość często powtarzanych w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądów co do tego, że wprowadzanie tego rodzaju obowiązków należy uznać za niedopuszczalne jeżeli nie uwzględnia ono specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie rozpoznającym sprawę stanowiska takiego nie podziela.

Po pierwsze nie sposób uznać, że samo wyprowadzenie psa na spacer na smyczy lub w kagańcu ma charakter zachowania niehumanitarnego. Oczywiście nałożenie psu kagańca lub smyczy ogranicza w określony sposób zwierze, jednakże nie można przyjąć, że zachowanie takie - samo w sobie - stanowi dla zwierzęcia torturę, zwłaszcza, gdy uwzględni się, że wyjście na spacer ma jedynie charakter epizodyczny i ograniczony w czasie.

Po drugie i co istotniejsze postulat uwzględnienia przy nakładania tego rodzaju wymogów takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa, nie wydaje się w praktyce w ogóle możliwy do spełnienia albowiem brak jest w obowiązującym obecnie porządku prawnym takich regulacji, które pozwoliłyby na jednoznaczne i nie budzące wątpliwości rozstrzygnięcie, które psy ze względu na swe cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologię, nie będą stwarzały nigdy żadnego zagrożenia dla osób trzecich.

W szczególności odnośnie zwierząt brak jest organów oraz jakichkolwiek prawnych procedur, w ramach których możliwe byłoby uzyskanie skutecznego wobec innych osób, orzeczenia o tym, że pies ze względu na swe cechy osobnicze, czy też wiek, nie stwarza jakiegokolwiek zagrożenia dla osób trzecich.

Nie sposób także wykluczyć, że ugryźć może także mały pies, o niewielkiej wadze, czy też pies rasy uznawanej zazwyczaj za przyjazną i nieagresywną.

Z tych też względów Sąd nie podzielił zarzutów skargi odwołujących się do kwestii związanych z nieuwzględnieniem przez organ przy uchwaleniu § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu takich okoliczności jak specyficzne cechy biologiczne, wiek, stan zdrowia i fizjologia psa.

W tym stanie rzeczy, na podstawie przytoczonych powyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*