



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 5 lipca 2021 r.

Poz. 2944

Sygn. akt II SA/Lu 550/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski
Sędziowie	Sędzia NSA Joanna Cylc-Malec (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 marca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Łukowie

na uchwałę Rady Gminy Stoczek Łukowski

z dnia 13 marca 2019 r., Nr V/43/2019

w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 13 ust. 2.

11

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 550/20

Uzasadnienie

W dniu 21 września 2020 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Łukowie na uchwałę Nr V/43/2019 Rady Gminy Stoczek Łukowski z dnia 13 marca 2019 r. „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stoczek Łukowski”. Prokurator domagał się na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2019 r., poz. 2325), dalej jako „p.p.s.a.” stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie objętym § 13 ust. 2.

Przepis ten stanowi, że „Psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, a w przypadku ras uznawanych za agresywne, także w kagańcu. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w przypadku, gdy pies jest w kagańcu, a osoba nadzorująca ma możliwości kontroli nad zachowaniem psa”.

Rozstrzygnięciu temu Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, dalej jako „u.c.p.g.”) przez przekroczenie upoważnienia ustawowego. W uzasadnieniu Prokurator podniósł, że regulamin czystości jako akt prawa miejscowego nie może normować materii uregulowanej aktami wyższego rzędu, ani wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

Podzielił pogląd wypowiediany w orzecznictwie (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12 oraz wyrok NSA z dnia z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12, a nadto II SA/Go 784/14), że „*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 realizować wynikające 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 - Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687). 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 zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategorię 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 zróżnicowania 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 (...) Przepisy zaskarżonej uchwały nie różnicują zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony 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”*.

Mając na uwadze powyżej przytoczoną argumentację zasadnym jest stwierdzenie nieważności spornego § 12 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Stoczek Łukowski podzieliła zarzuty Prokuratora Rejonowego, że określając w zaskarżonym § 13 ust. 2 uchwały zasady wyprowadzania psów, wykroczyła poza upoważnienie ustawowe, nie zachowując zasady proporcjonalności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

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 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. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019, poz. 506, dalej jako „u.s.g.”) przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy

gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym np. podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Rozpatrując skargę stwierdzić należy, że zarzuty Prokuratora Rejonowego w Łukowie są zasadne.

Zaskarżona uchwała z dnia 2 grudnia 2019 r. została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. (zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy) w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Zakwestionowany w skardze przepis § 13 ust. 2 tej uchwały został wydany z istotnym naruszeniem tych przepisów.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. - Regulamin określa 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.

Przepis § 13 ust. 2 został sformułowany następująco: „Psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy, a w przypadku ras uznawanych za agresywne, także w kagańcu. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w przypadku, gdy pies jest w kagańcu, a osoba nadzorująca ma możliwości kontroli nad zachowaniem psa”.

Słusznie Prokurator zarzuca przekroczenie w tym przepisie granic upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

W orzecznictwie, w tym w przytoczonych przez Prokuratora wyrokach, słusznie przyjmuje się, że rada gminy określając na podstawie tego przepisu sposoby postępowania ze zwierzętami tak, by zapewnić ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, powinna uwzględniać pojęcie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności, o których mowa w art. 77 kodeksu wykroczeń. W przepisie tym chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga jednak spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu, gdyż konieczność taka może powstać zależnie od psychiki psa i uzyskania bezwzględного posłuszeństwa. Prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Nie może budzić wątpliwości to, że także niektóre psy, niebędące na liście ras psów niebezpiecznych, wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno natomiast wymagać od właściciela, by używał kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy (zob. W. Kotowski, komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009 oraz wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II OSK 3039/15). Zwykłe 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, o 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 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz.U. z 2003 r., Nr 77, poz.687), (zob. W. Jankowski, komentarz do art. 77 Kodeksu wykroczeń, LEX/el. 2010, wyrok NSA j.w.).

Sąd w pełni podziela stanowisko Prokuratora, że generalny nakaz wyprowadzania psów w kagańcu (a nawet tylko na smyczy), niezależnie od indywidualnych cech zwierzęcia i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierząt, a także naruszać wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadę proporcjonalności. Regulamin nie może bowiem nakładać na właściciela i zwierzę więcej ograniczeń/obowiązków, niż to przewidują przepisy ustaw, zwłaszcza, że konsekwencją tego jest odpowiedzialność karna (art. 77 kodeksu wykroczeń). Środki ostrożności przy utrzymaniu zwierzęcia zostały sformułowane w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.), z którego wynika jedynie zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12). Nie ma natomiast w nim mowy o kategorycznym nakazie stosowania jakichkolwiek środków ograniczających swobodę poruszania się tych zwierząt, które by tę kontrolę miały zapewnić. Jednocześnie w powołanej ustawie przez „humanitarne traktowanie zwierząt” rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę

i ochronę. Niewątpliwie za takie nie można natomiast uznać nakazu wyprowadzania każdego psa, niezależnie od jego cech indywidualnych, rasy, wychowania, stanu zdrowia, w tym psychicznego, w kagańcu.

Stanowisko o braku podstaw prawnych do określania przez organy gminy w regulaminach czystości i porządku, ogólnego nakazu wyprowadzania psów w kagańcach (lub na smyczy) jest powszechnie prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych:

Art.4. ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie pozwala na wprowadzenie zakazu wyprowadzania psów na określony teren, lecz do ustalenia sposobu postępowania z psami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom (zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 726/17).

Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi może do przypisywania właścicielowi odpowiedzialności za zachowania obiektywnie niemożące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia” (zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II SA/Kr 183/20).

Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy ze względu na uwarunkowania indywidualne dotyczące tych zwierząt (np. przeciwwskazania weterynarza) prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania niezgodne z regulaminem utrzymania czystości i porządku w gminach, choć te - w świetle innych obowiązujących przepisów prawa, w tym o randze ustawowej - są zachowaniami legalnymi (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 czerwca 2020 r. II SA/Ke 209/20).

Delegacja z 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. Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, nie tylko zatem nie narusza prawa, ale też służy osiągnięciu celu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., gdyż w istocie precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Rada gminy nie może jednak sformułować tego obowiązku zbyt szeroko i nie wprowadzając od niego wyjątków. Narusza bowiem w ten sposób konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie nie mogą być zatem bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy. Tytułem przykładu można wskazać np. na art. 20a ust. 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, zgodnie z którym osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 czerwca 2020 r., II SA/Go 104/20).

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. Brak takich rozróżnień w postanowieniach regulaminu dyskwalifikuje wskazane regulacje (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2020 r., VIII SA/Wa 108/20).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że skarga Prokuratora Rejonowego Łukowie jest zasadna, gdyż podjęcie zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 13 ust. 2 poprzez wprowadzenie nakazu wyprowadzania psów tylko na smyczy, a w przypadku ras uznawanych za agresywne także w kagańcu, nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

W konsekwencji Sąd stwierdził jej nieważność w tej części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.