



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 28 września 2021 r.

Poz. 3918

Sygn. akt II SA/Lu 80/21



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 1 czerwca 2021 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz  
Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk (sprawozdawca)  
Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 1 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Łukowie

na uchwałę Nr XIV/73/2019 Rady Gminy Stanin z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin”

stwierdza nieważność § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz § 11 ust. 1 i 2 „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin” stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIV/73/2019 Rady Gminy Stanin z dnia 28 listopada 2019 r.

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

II SA/Lu 80/21

### Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Łukowie wniósł skargę na uchwałę nr XIV/73/2019 Rady Gminy Stanin z dnia 28 listopada 2019 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin”.

W skardze Prokurator zakwestionował przepisy § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b oraz § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, zarzucając naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888; dalej jako: u.c.p.g.) poprzez uregulowanie w wymienionych jednostkach redakcyjnych załącznika do uchwały kwestii wykraczających poza upoważnienie ustawowe. Naruszenie to wyrażało się w zobligowaniu w § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b osoby utrzymującej zwierzę domowe do wyprowadzania psa w miejsca publiczne tylko na smyczy, natomiast psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i w kagańcu, a także w zobowiązaniu w § 11 ust. 1 i 2 właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji w określonych terminach. Prokurator zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym zakwestionowane przepisy.

Uzasadniając zarzuty Prokurator wskazał, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez 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.

Z kolei w odniesieniu do regulacji dotyczącej kwestii deratyzacji, Prokurator stwierdził, że regulacja ustawowa zobowiązuje i upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Samo wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego przez wprowadzenie zapisu, że na terenie nieruchomości deratyzacja przeprowadzana jest przez właściciela. Nałożenie obowiązku deratyzacji na właścicieli nieruchomości przekracza zatem normę kompetencyjną zawartą w tym przepisie i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Stanin wniósł o jej oddalenie w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadniając swoje stanowisko organ powołał się na poglądy wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, z których wynika, że zapisy tego rodzaju jak przyjęte w zakwestionowanym przepisie nie kolidują z regulacją ustawową. W ocenie Wójta, biorąc pod uwagę, że z miejsc powszechnie dostępnych mają prawo korzystać również inne osoby niż właściciele psów, przyjęta w uchwale regulacja mieści się w ustawowej przesłance ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, na podstawie art. 15 zsz<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1842, ze zm.), gdyż rozpoznanie sprawy było konieczne, z uwagi na istniejącą sytuację epidemiczną przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie było możliwości przeprowadzenia rozprawy z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku.

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

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż uchwała nr XIV/73/2019 Rady Gminy Stanin z dnia 28 listopada 2019 roku w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stanin”, w zakresie wskazanym w skardze, jest dotknięta istotnymi naruszeniami prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności w zaskarżonej części, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.; dalej jako u.s.g.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.; dalej jako: u.s.g.).

Wypada przypomnieć na wstępie, że akty prawa miejscowego (do jakich należy zaskarżona uchwała) mogą być stanowione wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji

RP). Treść regulacji zawartej w danym akcie prawa miejscowego musi wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Samodzielność organów gminy w zakresie stanowienia prawa miejscowego zależy od rodzaju aktu – inny jest zakres swobody regulacyjnej w przypadku aktów ustrojowych (art. 40 ust. 2 u.s.g.), inny w przypadku przepisów porządkowych (art. 40 ust. 3 u.s.g.), a jeszcze inny w przypadku tzw. aktów wykonawczych (art. 40 ust. 1 u.s.g.), z jakim mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie.

Przy tego rodzaju przepisach prawa miejscowego (wykonawczych, a nie porządkowych) ustawodawca w różny sposób formułuje zakres upoważnienia. Czasami, jak w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mamy do czynienia z bardzo szerokim zakresem upoważnienia ustawowego i wynikającej stąd bardzo dużej samodzielności organów gminy przy tworzeniu prawa miejscowego (mowa tam o samodzielności planistycznej gminy, oczywiście mającej pewne granice). W badanym przypadku mamy do czynienia ze ścisłym zdefiniowaniem kompetencji gminy upoważnieniem ustawowym.

W świetle art. 4 ust. 2 u.c.p.g., stanowiącego podstawę do wydania przez Gminę zaskarżonej uchwały, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy 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 (pkt 6) oraz wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (pkt 8).

W pierwszym z zakwestionowanych przez Prokuratora przepisów (§ 9 ust. 1 pkt 3 lit. b) Regulaminu) Rada Gminy ustalając obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe wskazała, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do sprawowania nad nimi właściwej opieki, a w szczególności: wyprowadzania psa w miejsca publiczne tylko na smyczy, natomiast psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i w kagańcu.

Na tle analogicznych zapisów w regulaminach utrzymania czystości i porządku uchwalanych przez gminy wystąpiły rozbieżności w orzecznictwie sądowym, czego dowodzi fakt, że zarówno Prokurator, jak i Wójt wspierają swoje przeciwstawne stanowiska na poglądach wyrażanych w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych.

Dostrzegając te wątpliwości, Sąd orzekający w rozpoznawanej sprawie przychylił się do poglądów wyrażanych w linii orzeczniczej, na której bazuje stanowisko Prokuratora, w tym we wcześniejszych wyrokach tutejszego Sądu wydanych w sprawach o podobnym stanie prawnym (por. wyroki WSA w Lublinie z 8 września 2020 r., II SA/Lu 134/20; z 24 września 2020 r., II SA/Lu 280/20; z 3 listopada 2020 r., II SA/Lu 315/20, z 20 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 90/21 oraz powoływane tam orzecznictwo).

Jak wynika z przytoczonego wyżej brzmienia upoważnienia ustawowego, regulacje gminnego regulaminu utrzymania czystości i porządku, wprowadzające obowiązek wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, mają na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, a zatem zasadniczo art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. może stanowić podstawę do nałożenia na właścicieli psów tego rodzaju obowiązków. Jednakże nakładane na podstawie tego przepisu na właścicieli psów obowiązki muszą mieć charakter proporcjonalny i ekwiwalentny wobec celu, jakiemu służy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., to jest ochronie ludzi przed zagrożeniem ze strony psów bądź uciążliwością, jaką powodować mogą te zwierzęta domowe. Innymi słowy, obowiązki nakładane na właścicieli psów muszą przejść „test” proporcjonalności, do czego obliguje treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z powszechnie akceptowaną w europejskiej kulturze prawnej formułą, na zasadę proporcjonalności składają się trzy elementy: przydatność, konieczność i proporcjonalność w sensie ścisłym. Przydatność oznacza wybór takich środków, które rzeczywiście służą realizacji danego założonego celu. Konieczność to wybór środka najmniej „szkodliwego”, w najmniejszym stopniu ingerującego w sferę prawnie chronioną jednostki, ale pozwalającego zrealizować w pełni zamierzony cel. Proporcjonalność w sensie ścisłym wreszcie to równoważenie dóbr i interesów, konieczność wykazania, że dobro (interes), do którego realizacji organ zmierza jest (przynajmniej w danych okolicznościach) bardziej wartościowe niż dobro (interes), który musi zostać poświęcony (z bogatego w tej kwestii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zob. przykładowo wyroki z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; z 26 kwietnia 1999 r., K 33/98, OTK 1999, nr 4, poz. 71; z 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94).

W zakwestionowanej przez Prokuratora regulacji prawodawca miejscowy wprowadził bezwzględny (nie zawierający żadnych wyjątków) obowiązek właściciela wyprowadzania psa w miejsca publiczne tylko na smyczy, natomiast psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i w kagańcu. W takim ujęciu kwestionowana

regulacja nie zdaje „testu” proporcjonalności, przede wszystkim ze względu na niespełnienie warunku konieczności. Prawodawca miejscowy wprowadzając analizowaną regulację kierował się celem w postaci ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Nie sposób jednak uznać za konieczne dla realizacji tego celu wprowadzenie regulacji bezwzględnej, nie przewidującej wyjątków, nawet gdyby ze względu na cechy osobnicze (wielkość, waga, stan zdrowia) wyprowadzanie zwierzęcia w miejscu publicznym nie wymagało wcale zastosowania tak daleko idących środków ostrożności. Nieproporcjonalność wprowadzonej regulacji (wynikająca z jej bezwzględnego, bezwarunkowego charakteru) jest tym bardziej widoczna, jeśli uwzględnić kolejne argumenty.

Po pierwsze, prawodawca miejscowy wprowadził regulację idącą dalej niż regulacje ustawowe o podobnej funkcji. Wypada przypomnieć, że zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r., poz. 638, ze zm.), zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustawowo określony obowiązek wskazuje na konieczność zachowania kontroli nad zwierzęciem, co nie wymaga zawsze i bezwzględnie stosowania smyczy czy kagańca. Jest oczywiste, że w określonych sytuacjach, ze względu na cechy osobnicze zwierzęcia, zachowanie nad nim kontroli jest możliwe pomimo braku zastosowania tych środków.

Po drugie, przy tak bezwarunkowym ujęciu, kwestionowany zapis regulaminu nie uwzględnia nawet wyjątków wynikających z przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 20a ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021, poz. 573), osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy. Bezwarunkowy charakter kwestionowanego zapisu regulaminu prowadzi do wniosku, że jest on sprzeczny z regulacją ustawową, nie przewidując wyjątków dla osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psów asystujących.

Po trzecie, nieprzestrzeganie postanowień regulaminu może rodzić odpowiedzialność karno-administracyjną, na podstawie art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r., poz. 281, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany (§ 1). Z kolei w świetle § 2, kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany). Bezwarunkowy charakter obowiązków nałożonych na właścicieli psów w zakwestionowanych postanowieniach Regulaminu, może rodzić wątpliwości w ocenie wystąpienia znamion czynu zabronionego w konkretnym przypadku.

Po czwarte, istotne znaczenie dla oceny kwestionowanej regulacji ma także podnoszony w orzecznictwie argument niehumanitarności tak bezwarunkowo ujętego nakazu stosowania smyczy i kagańca przy wyprowadzaniu psa na terenach publicznych. Bezwzględne przestrzeganie tego zakazu może w niektórych przypadkach (zwierzęta chore, stare) powodować dolegliwość dla zwierzęcia, naruszającą obowiązek humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia (art. 5 ustawy o ochronie zwierząt), co gorsza, zbędną, bo wcale nie konieczną dla realizacji celów ustawowych czyli ochrony ludzi przed zagrożeniem ze strony psów bądź uciążliwością.

Podsumowując, Sąd podziela stanowisko skarżącego Prokuratora, że przepis § 9 ust. 1 pkt 3 lit. b Regulaminu stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały narusza prawo w stopniu istotnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie. Należy przy tym zastrzec, że w ocenie Sądu wadliwość przyjętej regulacji nie wynika z samego tylko nałożenia na właścicieli psów wyprowadzających zwierzęta na tereny publiczne obowiązku używania smyczy i kagańców, lecz z bezwarunkowego charakteru tej regulacji, nie dopuszczającej żadnych wyjątków. Prawidłowa redakcja przepisu regulaminu w analizowanym zakresie wymaga wprowadzenia wyjątków uzasadniających odstąpienie od nakazu wyprowadzania psów na terenach publicznych na smyczy i w kagańcu, gdy ze względu na cechy osobnicze zwierzęcia (wielkość, stan zdrowia) zastosowanie takich środków nie jest potrzebne dla ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Ponadto konieczne jest uwzględnienie wyjątków wynikających z przepisów ustawowych, odnoszących się do psów asystujących.

W drugiej grupie zakwestionowanych przez Prokuratora przepisów (§ 11 ust. 1 i 2 Regulaminu) Rada Gminy wskazała, że w celu zapobiegania powstawaniu chorób zakaźnych przenoszonych na ludzi i zwierzęta przez gryzonie – obowiązkowa deratyzacja powinna być przeprowadzana przez właściciela nieruchomości raz w roku, w miesiącu styczniu lub lutym. W przypadku wystąpienia populacji gryzoni

stwarzającej zagrożenie sanitarne, właściciel nieruchomości jest zobowiązany przeprowadzić deratyzację niezwłocznie.

Należy odnotować, że – jak wynika z treści odpowiedzi na skargę – w tym zakresie Gmina nie kwestionuje zarzutów Prokuratora, zgadzając się tym samym (miejscowo) z jego stanowiskiem.

Również i ta kwestia normowana w uchwalanych przez organy gmin regulaminach czystości i porządku doczekała się bogatego orzecznictwa, tym razem jednak stanowisko sądów administracyjnych jest jednolite. Sąd orzekający w rozpoznawanej sprawie w pełni podziela stanowisko wyrażane wcześniej w orzecznictwie tutejszego Sądu, w świetle którego, skoro przytoczony wyżej art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, tym samym przepis ten daje jedynie podstawę do nałożenia obowiązku przeprowadzenia deratyzacji na ściśle wyznaczonych obszarach gminy. Na podstawie 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 nakładać na właścicieli budynków nieruchomości obowiązku przeprowadzania deratyzacji co najmniej raz w roku. Możliwość taka nie została przewidziana w tym przepisie. W konsekwencji nałożenie takiego obowiązku na właścicieli nieruchomości wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i jest niezgodne z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. (por. wyroki WSA w Lublinie z 24 września 2020 r., II SA/Lu 280/20; z 29 października 2020 r., II SA/Lu 172/20; z 3 listopada 2020 r., II SA/Lu 315/20, z 22 kwietnia 2021 r., II SA/Lu 63/21 oraz powoływane tam orzecznictwo)

W konsekwencji zasadne jest uwzględnienie skargi Prokuratora również w tym zakresie i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym przepis § 11 ust. 1 i 2 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

Mając na względzie powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.

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