



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 7 października 2021 r.

Poz. 4114

Sygn. akt II SA/Lu 104/21



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska-Pietrzak
Sędziowie	WSA Wiesława Achrymowicz (sprawozdawca)
	WSA Krystyna Czajeczka-Szpringer

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 czerwca 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Łukowie

na uchwałę Rady Gminy Serokomla

z dnia 14 lutego 2020 r. Nr XV/89/2020

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

- I. stwierdza nieważność § 14 ust. 3 pkt 2 oraz § 16 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Rady Gminy Serokomla z dnia 14 lutego 2020 r. nr XV/89/2020 w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Serokomla”;
- II. oddala skargę w pozostałym zakresie.

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

Sygn. akt II SA/Lu 104/21

### Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Łukowie (Prokurator) złożył skargę na uchwałę Rady Gminy Serokomla nr XV/89/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Serokomla” (Dz.Urz.Woj.Lubel.2020.1335) w części dotyczącej § 14 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz § 16 ust. 1 i 2 załącznika do wymienionej uchwały.

Prokurator zarzucił, że § 14 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz § 16 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Rady Gminy Serokomla nr XV/89/2020 z dnia 14 lutego 2020 r., który zawiera „Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Serokomla” (Regulamin), rażąco naruszają art. 4 ust. 2 pkt 6 i 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U.2021.888 - u.c.p.g.), bowiem zawierają regulacje wykraczające poza upoważnienia ustawowe.

W następstwie formułowanego zarzutu Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały Rady Gminy Serokomla nr XV/89/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w odniesieniu do § 14 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz § 16 ust. 1 i 2 Regulaminu.

Prokurator argumentował, że § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nakłada na właścicieli lub opiekunów obowiązek wyprowadzania psów na smyczy, a psów uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu. Natomiast § 14 ust. 3 pkt 2 Regulaminu dopuszcza zwolnienie psa ze smyczy tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. Zdaniem Prokuratora, delegacja ustawowa zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. umożliwia gminom ustanowienie takich zasad postępowania posiadaczy psów, które będą chroniły otoczenie przed zagrożeniami, uciążliwością i zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku w związku z wyprowadzeniem psów. Tymczasem obowiązki nałożone na posiadaczy psów zgodnie z § 14 ust. 3 pkt 1 i 2 Regulaminu są niewspółmierne do celów przyjętych przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Dlatego, w ocenie Prokuratora, naruszają zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.1997.78.483 ze zm.). Prokurator przyjął, że obowiązki ustanowione w § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie uwzględniają cech osobniczych zwierzęcia, a więc elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie czy uciążliwość dla otoczenia. W rezultacie stosowanie § 14 ust. 3 pkt 1 i 2 Regulaminu może prowadzić do zachowania niehumanitarnego wobec zwierzęcia i nieadekwatnego do tego, co niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa i czystości otoczenia.

W dalszej kolejności Prokurator motywował, że § 16 ust. 1 Regulaminu zobowiązuje właścicieli nieruchomości do stałego tępienia szczerów w obrębie swojej nieruchomości. Następnie § 16 ust. 2 Regulaminu przewiduje obowiązek deratyzacji na terenie całej Gminy Serokomla w pierwszym tygodniu pierwszego miesiąca wiosny i jesieni. W ocenie Prokuratora, upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. ma na celu kazuistyczne określenie obszarów na terenie danej gminy, które ze względu na specyfikę usytuowania, otoczenia, funkcję czy inne szczególne uwarunkowania wymagają obowiązkowej deratyzacji. Dlatego, w przekonaniu Prokuratora, objęcie deratyzacją całej Gminy Serokomla, w tym właścicieli wszystkich nieruchomości, wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.

Rada Gminy Serokomla (Rada Gminy), odpowiadając na skargę, wniosła o jej oddalenie.

Zasadniczo stanęła na stanowisku, zgodnie z którym uregulowania Regulaminu zakwestionowane przez Prokuratora pozostają w granicach ustawowych upoważnień i w sposób właściwy, adekwatny realizują ustawowe cele w postaci utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Serokomla.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga Prokuratora w części zasługuje na uwzględnienie.

W myśl art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem". Regulamin jest aktem prawa miejscowego.

W myśl art. 4 ust. 2 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

pkt 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;

pkt 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

W okolicznościach analizowanej sprawy granice upoważnienia ustawowego wyznacza art. 4 ust. 2 pkt 6 i 8 u.c.p.g. Przy określeniu zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy rada gminy nie ma pozostawionej swobody, ale jest związana bezwzględnie granicami upoważnienia ustawowego, poza które nie może wykroczyć w uchwalanym regulaminie. Przesądza o tym *expressis verbis* brzmienie art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Zaznaczyć przy tym należy, że przy określeniu przedmiotowych granic regulaminu rada gminy jest związana nie tylko treścią art. 4 ust. 2 u.c.p.g., ale także pozostałymi przepisami tej ustawy oraz przepisami innych powiązanych z nią ustaw. Konsekwentnie, przyjęte w regulaminie zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie mogą wkrazać w materię ustawową zawartą w u.c.p.g, jak i w innych ustawach (por. wyrok sygn. II OSK 1610/18, LEX nr 3075093).

Natomiast w § 14 ust. 3 analizowanego Regulaminu Rada Gminy przyjęła, że wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków:

- 1) właściciel lub opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy uznawane za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu,
- 2) zwolnienie psa ze smyczy dozwolone jest tylko wtedy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.

Z kolei § 16 ust. 1 omawianego Regulaminu stanowi, że właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia szczurów w obrębie swojej nieruchomości.

Następnie według § 16 ust. 2 przytaczanego Regulaminu deratyzację przeprowadza się na terenie całej gminy w pierwszym tygodniu pierwszego miesiąca wiosny i jesieni.

Sąd w składzie orzekającym podziela stanowisko prawne wyrażone w sprawie sygn. II SA/Lu 58/21 (strona internetowa [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)), zgodnie z którym art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do sformułowania obowiązków właścicieli, opiekunów psów zmierzających do zapewnienia ochrony ludzi oraz do utrzymania czystości terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Do takich obowiązków należy zaliczyć konieczność wyprowadzania psów na smyczy, a w przypadku psów uznawanych za agresywne bądź zachowujących się w sposób agresywny dodatkowo w kagańcu.

Odmiennej oceny w tym zakresie nie uzasadnia art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U.2020.638). Przepis ten zabrania wypuszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, ale nie określa na czym ta kontrola ma konkretnie polegać.

Podobnie art. 77 ustawy Kodeks wykroczeń (Dz.U.2021.281 ze zm.) i art. 431 ustawy Kodeks cywilny (Dz.U.2020.1740 ze zm.) nie określają wprost obowiązków związanych z wyprowadzeniem psa w miejsca publiczne, przeznaczone do wspólnego użytku. Przepisy te stanowią o odpowiedzialności karnej i cywilnej wynikającej z posiadania zwierząt, a ściślej ze zdarzeń, w których brak właściwej pieczy nad zwierzęciem spowodował naruszenie dóbr chronionych przez prawo innych osób.

Natomiast zakwestionowany przez Prokuratora § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu jest instrumentem o charakterze prewencyjnym, służącym przede wszystkim zapobieganiu sytuacjom, w których pies mógłby stworzyć realne, obiektywne zagrożenie lub uciążliwość dla ludzi na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku.

W świetle powyższego obowiązki wymienione w § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie wykraczają poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przeciwnie, rozwiązanie zakwestionowane przez Prokuratora służy bezpośrednio ochronie ludzi przebywających w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego, wspólnego.

Należy zauważyć, że zagrożenie czy uciążliwość dla ludzi wpisane w treść upoważnienia sformułowanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. to nie tylko zagrożenie czy uciążliwość spowodowana bezpośrednim atakiem ze strony psa. To także sama psychiczna obawa czy istotny dyskomfort osób trzecich przebywających w miejscach publicznych spowodowane tym, że nieznanego psa porusza się swobodnie bez jakichkolwiek zabezpieczeń i ograniczeń. W takich sytuacjach osoby trzecie nie znają charakteru psa i w związku z tym nie są w stanie przewidzieć jego reakcji, zachowania i nie zawsze mogą odpowiednio szybko przyjąć najwłaściwszą postawę.

Sąd jest zdania, że w treści § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie mogły być wprowadzane wyjątki ze względu na osobnicze cechy konkretnego psa czy rasy psów. Ustawodawca nie określił normatywnie jakie psy, o jakich cechach i w jakich sytuacjach miałyby nie powodować żadnego realnego zagrożenia bądź uciążliwości dla ludzi na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku.

Ponadto samo wyprowadzanie psa na spacer w miejsce publiczne na smyczy lub dodatkowo w kagańcu w odniesieniu do psów o charakterologicznej predyspozycji do agresji nie jest postępowaniem niehumanitarnym, jeśli właściciel bądź opiekun psa posługuje się smyczą i kagańcem przede wszystkim w sposób racjonalny, z należytą troską o zwierzę i jego komfort. Nie ulega przy tym wątpliwości, że nałożenie psu kagańca i smyczy ogranicza go, bo nie pozwala swobodnie się przemieszczać i nawiązywać bezpośredniego kontaktu z ludźmi. Jednak nie należy zapominać, że analizowane ograniczenie psa na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku przede wszystkim nie wykracza poza to, co jest konieczne, aby skutecznie chronić w pierwszej kolejności życie i zdrowie innych osób.

W świetle powyższego rozważany § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu nie tylko pozostaje w granicach upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., ale także realizuje kryteria proporcjonalności. Zgodnie bowiem z testem proporcjonalności obowiązki ustanowione w § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu: - nie wykraczają poza to, co jest konieczne do realizacji celu w postaci ochrony ludzi przed zagrożeniem i uciążliwością związaną z obecnością psów na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku; - realizują ten cel w stopniu największym; - ochrona życia i zdrowia ludzi bez wątpienia jest celem o pierwszorzędnej doniosłości; - relacja wagi skutków wprowadzonych obowiązków do wagi celów, które zostaną w ten sposób zrealizowane, wykazuje przewagę znaczenia celów.

Ważne jest również, aby § 14 ust. 3 pkt 1 Regulaminu był stosowany w konkretnych okolicznościach faktycznych w sposób proporcjonalny, a więc adekwatny do przypisanych mu celów. Oznacza to, że regulację tę należy odnosić ściśle do typowej sytuacji wyprowadzania psa na tereny służące do wspólnego użytku. Natomiast w określonych, szczególnych stanach faktycznych pies nie na smyczy czy bez kagańca na terenie służącym do wspólnego użytku może w żaden sposób nie powodować zagrożenia lub uciążliwości dla ludzi, przykładowo ze względu na stan zdrowia, kiedy chorujący pies nie jest w stanie poruszać się samodzielnie czy kiedy niewielki pies jest przenoszony na rękach na krótkich odcinkach (z domu do samochodu, z samochodu do weterynarza).

Natomiast Prokurator zasadnie zakwestionował zgodność z prawem § 14 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, który stanowi o zwolnieniu psa ze smyczy, gdy jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i gdy opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem.

Należy zaznaczyć, że ochrona w szczególności przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi w takim samym stopniu dotyczy miejsc bardziej, jak i mniej uczęszczanych, jeśli są przeznaczone do wspólnego użytku. Wszędzie tam, gdzie na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku pies może mieć kontakt z ludźmi, gmina ma obowiązek zadbać o ich bezpieczeństwo, aby pies pozbawiony odpowiedniego nadzoru i zabezpieczenia przykładowo nie przewrócił choćby pojedynczego dziecka czy osoby starszej, nie przestraszył nawet pojedynczego spacerowicza chorego na serce.

Na treść § 14 ust. 3 pkt 2 Regulaminu trzeba też spojrzeć z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, z której z kolei wywodzone są między innymi zasady przyzwoitej legislacji oraz określoności przepisów prawa.

W orzecznictwie konstytucyjnym utrwalił się pogląd, że dla oceny zgodności sformułowania danego przepisu z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy kryteria, które składają się na tak zwany test określoności prawa, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Rola poszczególnych kryteriów w ocenie konstytucyjności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego

sygn. K 19/06). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Zasady techniki prawodawczej stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego sygn. K 32/08). Związana z jasnością precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie (wyroki Trybunału Konstytucyjnego sygn.: K 24/00, SK 42/05). Nakaz określoności przepisów prawa powinien być rozumiany jako wymaganie formułowania przepisów tak, żeby zapewniały dostateczny stopień precyzji ustalenia ich znaczenia i skutków prawnych, aby nie stanowiły one pułapki dla obywateli (wyroki Trybunału Konstytucyjnego sygn.: U 6/92, U 7/93, K 11/94, K 28/02, SK 5/99, SK 56/04, K 45/07).

Sąd w składzie orzekającym jest zdania, że językowe brzmienie § 14 ust. 3 pkt 2 Regulaminu nie spełnia omówionego wyżej standardu określoności przepisu prawa. Analizowana regulacja zawiera przesłanki sformułowane jako miejsca mało uczęszczane oraz możliwość opiekuna sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa.

Pojęcie miejsca mało uczęszczanego nie zostało zdefiniowane w Regulaminie. W rzeczywistości jednoznaczne stwierdzenie, jakie konkretne i zobiektywizowane kryteria wyznaczają miejsca mało uczęszczane, może stać się źródłem istotnych wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych w poszczególnych stanach faktycznych.

Podobnie pojęcie możliwości sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa jest niejednoznaczne i nie znalazło definicji w Regulaminie. Na gruncie zasad doświadczenia życiowego można powiedzieć, że opiekun ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, gdy pies jest na smyczy. Wówczas bowiem istnieje rzeczywista bezpośredniość między niepożądanym zachowaniem psa a możliwością opiekuna szybkiej i skutecznej reakcji przez odciążenie zwierzęcia. Przywoływanie z pewnej odległości nawet dobrze ułożonego psa nie stanowi bezpośredniego wpływu opiekuna na zachowanie zwierzęcia. W takim przypadku w rzeczywistości reakcja psa zależy nie tyle od konkretnej i skutecznej aktywności opiekuna, co od charakteru, temperamentu psa. Jednocześnie w Regulaminie nie zostały wymienione konkretne rozwiązania czy instrumenty mające stanowić - w przekonaniu Rady Gminy jako prawodawcy - o możliwości właściciela, opiekuna sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa.

Zatem z treści analizowanego § 14 ust. 3 pkt 2 Regulaminu nie wynika dla właściciela, opiekuna psa żaden jednoznaczny, zobiektywizowany wzorzec zachowania, co stanowi kolejny argument przemawiający za trafnością stanowiska Prokuratora.

Sąd w składzie orzekającym podziela również zapatrywanie Prokuratora, który trafnie wywiódł, że § 16 ust. 1 i 2 Regulaminu nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Wymienione unormowanie Regulaminu stanowi bowiem o obowiązkach właścicieli stałego tępienia szczurów w obrębie swojej nieruchomości i o deratyzacji na terenie całej Gminy Serokomla w pierwszym tygodniu pierwszego miesiąca wiosny i jesieni. Tymczasem art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. upoważnia radę gminy do wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Wyznaczyć to: wytyczyć, określić granice za pomocą linii bądź znaków, określić zakres czegoś (Wielki słownik języka polskiego, red. S. Dubisz, PWN 2018).

Porównanie brzmienia § 16 ust. 1 i 2 Regulaminu z zakresem upoważnienia ustanowionego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. prowadzi do konstatacji, że Rada Gminy objęła obszarem deratyzacji całą Gminę Serokomla i wszystkich właścicieli nieruchomości na jej terenie. Natomiast celem rozważanego upoważnienia ustawowego było zobligowanie rad gmin do wyznaczenia konkretnych obszarów, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne specyficzne okoliczności wymagają objęcia ich obowiązkową i cykliczną deratyzacją. Trudno przyjąć, aby samo położenie geograficzne Gminy Serokomla miało stanowić uzasadnioną przesłankę do objęcia obowiązkową deratyzacją całego jej obszaru i wszystkich właścicieli nieruchomości na jej terenie. W ten sposób Rada Gminy nie tyle wyznaczyła obszary podlegające

obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzania, co nałożyła obowiązek deratyzacji na całą Gminę i wszystkich właścicieli nieruchomości na jej terenie.

Z powodów omówionych wyżej należało stwierdzić nieważność § 14 ust. 3 pkt 2 oraz § 16 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Rady Gminy Serokomla nr XV/89/2020 z dnia 14 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Serokomla” na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 ze zm.). Natomiast w pozostałym zakresie skarga podlegała oddaleniu stosownie do art. 151 tej ustawy.

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