



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 grudnia 2023 r.

Poz. 7594



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 maja 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk (sprawozdawca)	
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza	
	Asesor sądowy Brygida Myszyńska-Guziur	
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Marzena Okoń	

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 maja 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Łukowie

na uchwałę nr XXIII/145/2020 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 15 grudnia 2020 r. w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Stoczek Łukowski

stwierdza nieważność § 3 ust. 3 pkt 3 oraz § 19 ust. 3 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Stoczek Łukowski stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Łukowie wniósł skargę na uchwałę nr XXIII/145/2020 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Stoczek Łukowski”.

W skardze Prokurator zakwestionował przepisy § 3 ust. 3 pkt 3 oraz § 19 ust. 3 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 2022 r., poz. 2519, ze zm.; dalej jako: u.c.p.g.) poprzez uregulowanie w wymienionych jednostkach redakcyjnych załącznika do uchwały kwestii wykraczających poza upoważnienie ustawowe. Naruszenie to wyrażało się we wprowadzeniu w § 3 ust. 3 pkt 3 Regulaminu zakazu mycia pojazdów samochodowych poza myjniami z wyłączeniem jedynie mycia nadwozia pojazdu, a ponadto w zobligowaniu w § 19 ust. 3 Regulaminu właściciela lub opiekuna psa do wyprowadzania psa tylko na smyczy, natomiast psów uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny – na smyczy lub w kagańcu. Prokurator zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym zakwestionowane przepisy.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Stoczek Łukowski wniósł o jej uwzględnienie, podzielając zasadność zarzutów Prokuratora.

Sprawa została rozpoznana na rozprawie przeprowadzonej zgodnie z art. 15zsz⁴ ust. 2 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 2021 r., poz. 2095, ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż uchwała nr XXIII/145/2020 Rady Miasta Stoczek Łukowski z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Stoczek Łukowski”, 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 2023 r., poz. 259; dalej jako p.p.s.a.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40.; dalej jako: u.s.g.).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję 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.

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 zdeteterminowaniem 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. wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi (ust. 2 pkt 1 lit. d) oraz 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).

W pierwszym z zakwestionowanych przez Prokuratora przepisów (§ 3 ust. 3 Regulaminu) Rada Miasta określając warunki mycia pojazdów samochodowych poza myjniami zawarła m.in. zastrzeżenie, że mycie może dotyczyć wyłącznie nadwozia samochodu.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że to postanowienie w istotnym stopniu narusza prawo, co wyraża się w nieuprawnionym ograniczeniu możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami jedynie do nadwozia pojazdu.

W orzecznictwie ugruntowany jest już pogląd, podzielany w pełni przez skład orzekający w rozpoznawanej sprawie, że organ podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowany do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania tych czynności do mycia określonych części samochodu. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości mycia samochodu do ściśle określonych części samochodu. Powyższe uregulowanie stanowi naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań. Ograniczenie możliwości mycia

samochodu jedynie do nadwozia zawęża delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g. Zapis ten wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g.

Z tej przyczyny Sąd stwierdził nieważność zakwestionowanej regulacji § 3 ust. 3 pkt 3 Regulaminu.

Drugi z zakwestionowanych w skardze przepisów Regulaminu (§ 19 ust. 3) stanowi, że właściciel lub opiekun psa obowiązany jest do wyprowadzania psa tylko na smyczy, natomiast psów uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny – na smyczy lub w kagańcu.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora co do konieczności stwierdzenia nieważności tego postanowienia Regulaminu z uwagi na istotne naruszenie prawa, jednakże nie podziela wszystkich argumentów uzasadniających stanowisko Prokuratora w tym względzie.

Wypada w tym miejscu przypomnieć, że 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 26 maja 2020 r., II OSK 2950/19 i z 30 kwietnia 2020 r., II OSK 2541/19).

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 uwięzi (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 statuujące obowiązek wyprowadzania psów na uwięzi (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 uwięzi (smyczy), a przedstawicieli niektórych ras na uwięzi (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.

Postanowienia zawarte w § 19 ust. Regulaminu nie spełniają tego wymogu jednakże przede wszystkim z uwagi na to, że w regulaminie zbyt szeroko ujęto kwestię „wyprowadzania” psów.

Należy zwrócić uwagę, że w § 19 ust. 3 Regulaminu mowa jest wyłącznie o wyprowadzaniu psów. W szczególności zaś w postanowieniu tym nie doprecyzowano, tak jak np. uczyniono to w § 19 ust. 4 Regulaminu, że chodzi tu o wyprowadzenie psów w miejscach publicznych (na tereny przeznaczone do użytku publicznego). Powyższe oznacza, że nakazem z § 19 ust. 3 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.

Z uwagi na powyższe obecna treść § 19 ust. 3 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.

Odnosząc się jednak do podnoszonych w skardze i dość często powtarzanych w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądów co do tego, że wprowadzanie tego rodzaju obowiązków należy uznać na niedopuszczalne jeżeli nie uwzględni ono specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, to należy stwierdzić, że 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 uwięzi (smyczy) lub w kagańcu ma charakter zachowania niehumanitarnego. Oczywiście nałożenie psu kagańca lub smyczy ogranicza w określony sposób zwierzę, 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 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 (por. analogiczne argumenty podniesione w uzasadnieniu wyroku WSA w Lublinie z 16 września 2021 r., II SA/Lu 91/21).

Z tych też względów Sąd nie podzielił wszystkich argumentów zawartych w uzasadnieniu skargi odnoszących się do treści § 19 ust. 3 Regulaminu. Jednakże sam wniosek Prokuratora o stwierdzenie nieważności tego postanowienia Regulaminu oraz argumenty odwołujące się do zbyt szerokiego zakresu terytorialnego obowiązku wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, są w ocenie Sądu zasadne

W konsekwencji zasadne jest uwzględnienie skargi Prokuratora również w tym zakresie i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie dotyczącym przepis § 11 ust. 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały.

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