



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 1211

WYROK NR IV SA/PO 622/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 8 grudnia 2016 r.

w sprawie regulaminu czystości i utrzymania porządku na terenie gminy

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 622/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędziowie WSA Tomasz Grossmann

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Jakuba Ryfy, Łukasza Kuczmańskiego

na uchwałę Rady Miasta Poznania

z dnia 21 maja 2013 r. nr L/780/VI/2013

w przedmiocie regulaminu czystości i utrzymania porządku na terenie gminy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 8 pkt 1 i pkt 2; § 9 ust. 1 w zakresie słów „a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszkańcy oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe”; § 9 ust. 3 w zakresie słów „odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem”; § 9 ust. 5 w zakresie słów „oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału tabliczkę ostrzegawczą z napisem ”UWAGA PIES” lub podobnej treści”;

2. w pozostałym zakresie skargę oddala;

3. zasądza od Miasta Poznania na rzecz skarżącego Jakuba Ryfy kwotę 200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 24 czerwca 2016 r. Jakub Ryfa i Łukasz Kaczmarski (zwani dalej również jako „Skarżący”) złożyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę z dnia 21 maja 2013 roku nr L/780/VI/2013 Rady Miasta Poznania w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Poznania.

Skarżący wskazali, że przed wniesieniem skargi do Sądu wezwali Radę Miasta Poznania do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę § 8 i § 9 zaskarżonego regulaminu.

Skarżący zarzucili zaskarżonej uchwale rażące naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez ustanowienie nakazów sprzecznych z ustawą o ochronie zwierząt i spowodowanie nieuzasadnionej kryminalizacji przeciwstawnych tym nakazom zachowań (naruszenie zasady proporcjonalności),

2) art. 2 i 32 Konstytucji RP polegające na uchybieniu zasadzie państwa prawa, na terenie którego obowiązują te same przepisy oraz zasady równości wszystkich wobec tych przepisów,

3) art. 1 ust. 1 i 3, art. 6 ust 2 pkt 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt polegające na sformułowaniu w zaskarżonej uchwale nakazów niezgodnych z ustawowo określonymi powinnościami człowieka wobec zwierzęcia domowego, a w szczególności nakazaniu takiego sposobu jego trzymania - poprzez obligatoryjne użycie kagańca - który może powodować jego cierpienie.

W ocenie Skarżących postanowienia uchwały, w części dotyczącej obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, naruszają konstytucyjne prawa i są niezgodne z ustawą o ochronie zwierząt. W § 9 Regulaminu nakazano wyprowadzanie psa jedynie na uwięzi, a w dalszych zapisach ustanowiono kryminalizację zachowań niezgodnych z zaskarżonym regulaminem - na podstawie prawa o wykroczeniach. Regulacje te godzą w obywatelskie prawo do życia w państwie prawa (art. 2 Konstytucji), na terenie którego wszędzie i wszystkich obowiązują te same przepisy prawne. Sprzeciwiają się także zasadzie przyzwoitego uchwalania prawa, bowiem obowiązujące w innych miastach Regulaminy nie przewidują obowiązku trzymania zwierząt na takiej uwięzi. Tymczasem jednolitość prawa oraz równość wszystkich wobec prawa (art. 32 Konstytucji) są podstawowymi prawami. W ocenie Skarżących przepisy naruszają też treść ustawy o ochronie zwierząt, bowiem powodują sprzeczność prawa w zakresie należytego postępowania ze zwierzętami. Zaznaczyli, że uchwała jako akt prawny niższej rangi niż ustawa nie może rozszerzać zakazów ustawowych, ograniczając dodatkowo sferę praw obywatelskich, jeśli ustawa szczególna nie upoważniła jej do stanowienia takich ograniczeń w formie przepisów gminnych (ustawa o ochronie zwierząt nie zawiera przepisów upoważniających do takiego działania).

Skarżący zakwestionowali również możliwość stosowania sankcji w przypadku niezastosowania się do nakazu zawartego w § 8 i § 9 zaskarżonego regulaminu. Zaznaczyli, że przepis art. 7 Konstytucji RP wymaga, by organy administracji publicznej nie tylko działały na podstawie prawa, ale także w jego granicach. Upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391; zwanej dalej jako „u.c.p.g.” – uwaga Sądu) określa 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. Kwestionowane przepisy realizują wynikające z upoważnienia ustawowego określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Zdaniem Skarżących oczywistym jest, że nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia. Powyższe potwierdza też fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne (rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne - Dz. U. z 2003r. Nr 77, poz. 687). Poza 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 (np. shih-tzu, chihuahua, papillon, buldog francuski, york, pinczer miniatura).

Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi w ocenie Skarżących do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która ma zagwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykaczały 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 może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego.

Zdaniem Skarżących 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 zaskarżonego regulaminu nie różnicują zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, a w konsekwencji jego uchwalenie nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez 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.

W ocenie Skarżących Rada Miasta nie była również upoważniona do wprowadzania w § 13 ust. 6 pkt. 2 i 3 zaskarżonego regulaminu zakazu wpuszczania psów do piaskownic i na place zabaw dla dzieci oraz zakazu wprowadzania psów do sklepów, zakładów produkcji spożywczej, zakładów usługowych, lokali gastronomicznych, aptek, szpitali, obiektów użyteczności publicznej oraz innych obiektów, których administracje wprowadziły ten zakaz, z wyjątkiem psów-przewodników osób niewidomych. Zwrócić należy uwagę, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie dawał radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu "wstępu" zwierząt do określonych miejsc, zwłaszcza stanowiących własność lub pozostających w zarządzie osób lub jednostek organizacyjnych innych, niż gminne.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta wniosła o jej odrzucenie, a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku to o oddalenie. Uzasadniając wniosek o odrzucenie skargi Rada Miasta wskazała, że skarga nie spełnia warunków formalnych z art. 46 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2016 r. poz. 718; zwanej dalej jako „p.p.s.a.” - uwaga Sądu).

Rada Miasta podniosła, że Skarżący nie posiadają interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały do sądu administracyjnego zaznaczając, że brak bezpośredniego wpływu uchwały na sferę prawną określonego podmiotu nie pozwala na przyznanie mu stosownej legitymacji.

W ocenie Rady Miasta zarzuty naruszenia przepisów Konstytucji zostały sformułowane w sposób ogólnikowy, nie wskazują w jaki sposób przepisy Konstytucji miałyby zostać naruszone. Zdaniem Rady Miasta nie wiadomo też, na czym miało dokładnie polegać naruszenie przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Przepis art. 6 ust. 2 pkt 14 ustawy o ochronie zwierząt został uchylony na mocy ustawy nowelizującej ustawę o ochronie zwierząt. Wzmiankowana nowelizacja została opublikowana w Dz.U.

z 2011 r. Nr 230 poz. 2373 i weszła w życie dnia 1 stycznia 2012r. Tym samym, przepis art.6 ust.2 pkt 12 ustawy o ochronie zwierząt nie obowiązywał nawet w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały.

Rada Miasta zwróciła uwagę, że Skarżący nie wypowiedzieli się czy ich zdaniem zaskarżona uchwała została podjęta zgodnie z prawem w odniesieniu na przykład do wszystkich chartów albo, że uchwała jest zgodna z prawem w odniesieniu do chartów afgańskich, a z drugiej strony jest niezgodna z prawem w odniesieniu do chartów włoskich. Zdaniem Rady Miasta obowiązek zakładania kagańców wszystkim psom i obowiązek trzymania ich na uwięzi, nie koliduje z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i nie narusza czyichkolwiek uprawnień. Jest bowiem rzeczą powszechnie wiadomą, że zwierzęta domowe, w tym również psy, „przenoszą” emocje panujące w ich miejscu pobytu. Jeśli więc w domu w którym przebywa dany pies panuje nastrój napięcia, długotrwałego stresu albo dochodzi do aktów przemocy, siłą rzeczy pies też będzie przejawiał tego rodzaju emocje, nawet te najbardziej skrajne i to niezależnie od rasy.

W ocenie Rady Miasta chybione są również zarzuty odnoszące się do § 8 zaskarżonego regulaminu. Kwestią o fundamentalnym znaczeniu jest określenie, co należy rozumieć pod pojęciem „utrzymywanie zwierzęcia”. Ustawa o ochronie zwierząt, rozporządzenia wydane w celu wykonania tej ustawy, jak również żaden inny akt prawny, nie zawierają definicji legalnej tego pojęcia. Tym niemniej przyjąć należy, że utrzymywanie zwierzęcia, w tym zwierzęcia domowego, obejmuje całokształt działań polegających na dostarczaniu odpowiedniego pożywienia, pielęgnacji i dbałości o zdrowie zwierzęcia. Pojęcie „utrzymania zwierzęcia” obejmuje swym zakresem zastosowania również odpowiednią i skuteczną pieczę nad zwierzęciem. Oznacza to, że ten, kto zwierzę utrzymuje winien dbać o to, by zwierzę przebywało w miejscach wyznaczonych i by nie wpuszczać zwierzęcia na obszary i do obiektów, gdzie zwierzętom nie wolno przebywać. Tym samym można przyjąć, że regulacje dotyczące określenia miejsc gdzie zwierzęta mogą przebywać i gdzie nie wolno ich wpuszczać, stanowią fragment bardzo pojemnego pojęcia „utrzymania zwierzęcia”. Zgodnie art. 4 ust. 2 pkt 7 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach”. Rada Miasta uznała tym samym. Że była uprawniona do określenia w zaskarżonym regulaminie wymogów utrzymania zwierząt domowych, jakie zostały określone w § 8 uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga w niniejszej sprawie została wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594; zwanej dalej jako „u.s.g.”), który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

W ocenie Sądu warunki formalne wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. zostały w niniejszej sprawie spełnione.

Przed złożeniem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu Skarżący wezwali Radę Miasta do usunięcia naruszenia prawa. Rafał Ryfa uczynił to pismem z dnia 18 maja 2016 r., natomiast Łukasz Kuczmański pismem z dnia 10 czerwca 2016 r. W przypadku Łukasza Kuczmańskiego działającego bez zawodowego pełnomocnika za wezwanie do usunięcia naruszenia prawa sąd uznał pismo skierowane do Prezydenta Miasta Poznania z dnia 10 czerwca 2016 roku Jak wynika z pisma Rady Miasta z dnia 28 lipca 2016 r. Rada nie udzieliła odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Mając na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarte w uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OPS 2/07 (opublik. ONSA i WSA 2007, nr 3, poz. 60) należało uznać, że skarga została wniesiona w terminie.

Ponadto zaskarżona uchwała narusza interes prawny Skarżących. Skarżącym jako mieszkańcom Miasta Poznania, członkom wspólnoty samorządowej, ukaranym manatem karnym za nieprzestrzeżenie postanowień zaskarżonego regulaminu przysługuje legitymacja do złożenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. skargi na ww. uchwałę do sądu administracyjnego.

Przechodząc do oceny zaskarżonej uchwały należy wskazać, że zgodnie z art. 91 ust. 1 zdaniem pierwsze u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie

naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. Za istotne naruszenie prawa uznaje się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Sąd administracyjny 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 (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Nie ulega wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego – wynika to *expressis verbis* z art. 4 ust. 1 *in fine* u.c.p.g. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu należy stwierdzić, że mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (art. 40 ust. 1 u.s.g.). W niniejszej sprawie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., II OSK 1077/09; orzeczenia.nsa.gov.pl).

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

1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:

a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,

b) liczby osób korzystających z tych pojemników;

3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;

4) (uchylony);

5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;

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

7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;

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

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Artykuł 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., III SA/Kr 756/08 oraz z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przechodząc do oceny zakwestionowanych w skardze przepisów zaskarżonej uchwały, w pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga, że § 8 zaskarżonego regulaminu przewiduje, że osobom utrzymującym zwierzęta domowe nie wolno: 1) wprowadzać psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy itp., oraz obiektów, których właściciel lub zarządca w wyraźny sposób wyraża zgodę na wprowadzanie psów i innych zwierząt domowych; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników;

2) wprowadzać psów i innych zwierząt domowych na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, boisk szkolnych i sportowych oraz ogródków przedszkolnych;

3) pozostawiać psa na uwięzi w taki sposób, że zagraża on otoczeniu;

4) dopuszczać do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt II OSK 654/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) wprowadzenie do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zapisu zakazującego wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, jako nieznajdującego swojej podstawy w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią, jak przyjmuje art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g., przepisy tej ustawy. Brak jest zatem podstaw do wywodzenia, by kwestia ta mogła zostać unormowana w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Tutejszy Sąd wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca nie upoważnił Rady Miasta do formułowania zakazów wprowadzania zwierząt na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie dawał więc Radzie Miasta kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu "wstępu" zwierząt do określonych miejsc (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 789/13, z dnia 27 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 646/14, z dnia 18 lutego 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1043/15, z dnia 23 marca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 57/16 oraz z dnia 16 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1060/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W konsekwencji jako przekroczenie delegacji zawartej w 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Sąd uznał, wprowadzenie w § 8 pkt 1 i 2 zaskarżonego regulaminu zakazu wprowadzania psów i innych zwierząt domowych do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, jak schroniska, lecznice, wystawy itp., oraz obiektów, których właściciel lub zarządca w wyraźny sposób wyraża zgodę na wprowadzanie psów i innych zwierząt domowych; postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników oraz wprowadzania psów i innych zwierząt domowych na teren placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, plaż, kąpielisk, boisk szkolnych i sportowych oraz ogródków przedszkolnych. Postanowienia zawarte w § 8 pkt 3 i 4 zaskarżonego regulaminu w ocenie Sądu mieszczą się w zakresie delegacji zawartej w 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

W części zasadne okazały się również zarzuty dotyczące § 9 zaskarżonego regulaminu, w którym Rada Miasta ustaliła, że:

1. Psy muszą być wyprowadzane na uwięzi i tylko przez osoby, które są w stanie sprawować odpowiedni nadzór nad zwierzęciem, a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe.

2. Zwolnienie psa z uwięzi jest dozwolone tylko z nałożonym kagańcem i jedynie w miejscach wyznaczonych i odpowiednio oznakowanych, gdy właściciel lub opiekun ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem. Nie wolno zwalniać z uwięzi psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszańców oraz innych zagrażających otoczeniu.

3. Zwolnienie ze smyczy psów bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem.

4. Psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, muszą mieć nałożony kaganiec, również pozostając na uwięzi.

5. Właściciel nieruchomości, po której pies porusza się swobodnie, zobowiązany jest zabezpieczyć nieruchomość w taki sposób, aby zapobiec możliwości wydostania się psa poza jej granice oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału, tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści.

W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę przepis 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. pozwalał Radzie Miasta na wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości regulacji dotyczących obowiązków osób wyprowadzających psy. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd zaprezentowany przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), iż 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 u.c.p.g. Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, nie koliduje w ww. regulacją. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem. W tym zakresie skarga nie zawiera uzasadnionych podstaw. Niemniej jednak jako niedopuszczalne Sąd ocenił ograniczenie możliwości wyprowadzenia psów ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe. Gdyby nawet przyjąć, że możliwym jest ocena kryterium dorosłości, to przepis § 9 pkt 1 zaskarżonego regulaminu nie uwzględnia indywidualnych cech osoby wyprowadzającej psa. Nie można wykluczyć sytuacji, że osoby młode, o większej sprawności fizycznej są w stanie sprawować skuteczniejszą kontrolę nad wyprowadzanym psem, niż osoba spełniająca niedookreślone kryterium dorosłości, lecz schorowana czy niedołączna. W konsekwencji niezbędnym było stwierdzenie nieważności § 9 pkt 1 zaskarżonego regulaminu w omawianej części.

Ponadto w ocenie Sądu przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważniał Rady Miasta do ingerowania w prawo własności w ten sposób aby nałożyć na właścicieli nieruchomości obowiązek oznakowania tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem nieruchomości na terenie których przebywają psy zwolnione ze smyczy, a także do nakładania na właścicieli nieruchomości obowiązku umieszczenia w widocznym miejscu tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 1056/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W uznaniu Sądu zgodny z prawem i wystarczający dla zapewnienia bezpieczeństwa pozostaje zapis:” Zwolnienie ze smyczy psów bez kagańca jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich”.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności zaskarżonego regulaminu w części obejmującej § 8 pkt 1 i pkt 2, § 9 ust. 1 w zakresie słów "a psy ras uznawanych za agresywne, ich mieszańce oraz inne zagrażające otoczeniu, wyłącznie przez osoby dorosłe"; § 9 ust. 3 w zakresie słów "odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem"; § 9 ust. 5 w zakresie słów "oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału tabliczkę ostrzegawczą z napisem "UWAGA PIES" lub podobnej treści". Na podstawie art. 151 p.p.s.a. Sąd oddalił

skargę w pozostałym zakresie. O kosztach postępowania Sąd rozstrzygnął na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski