



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 11 października 2022 r.

Poz. 3600

WYROK NR II SA/RZ 147/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 28 lipca 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Piotr Godlewski /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maciej Kobak Protokolant referent Patrycja Bar po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego dla Miasta Rzeszowa na uchwałę Rady Miasta Rzeszowa z dnia 22 maja 2018 r. nr LIX/1380/2018 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Rzeszów stwierdza nieważność § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego dla Miasta Rzeszowa jest wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm., dalej: u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm., dalej: u.u.c.p.) uchwała nr LIX/1380/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Rzeszów. Prokurator zaskarżył powyższą uchwałę w części dotyczącej wprowadzenia w § 15 ust. 1 zapisu nakazującego wyprowadzanie psów na tereny przeznaczone do wspólnego lub publicznego użytku tylko na smyczy i w kagańcu oraz zezwalającego zwolnienie psa ze smyczy tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec a właściciel (opiekun) ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad nim. Uchwale w tym zakresie zarzucono naruszenie art. 7 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. poprzez nałożenie na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków wykraczających poza cele ustawy oraz naruszających konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Wnosząc o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 1 w/w uchwały Prokurator w uzasadnieniu skargi wskazał, że unormowanie to wykracza poza upoważnienie ustawowe, albowiem ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania obowiązku wyprowadzania psów na uwięzi i w kagańcu, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy i nie zagrażał innym osobom. Podniesiono, że zaskarżony przepis regulaminu nie uwzględnia specyficznych sytuacji, a nakładając na właścicieli psów nadmierne obowiązki narusza zasadę proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Panowanie na zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne może nastąpić w ramach zwykłych środków ostrożności i nie wymaga spacerowania z psem na smyczy i w kagańcu. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych Prokurator podniósł, że poza zakresem ustawowego upoważnienia pozostaje również zapis przewidujący możliwość zwolnienia psa ze smyczy tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że właściciel ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad nim. Zaznaczył przy tym, że spuszczenie psa ze smyczy w zasadzie wyklucza możliwość sprawowania nad nim pełnej kontroli. Ponadto zwrot "miejscza mało uczęszczane" jest niedookreślony i może być różnie interpretowany. W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Rzeszowa – reprezentujący RM - wniósł o jej oddalenie, podkreślając, że zaskarżony przepis § 15 ust. 1 Regulaminu nie tylko nie narusza prawa, ale służy osiągnięciu celu określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., tj. chroni przed zagrożeniem lub uciążliwością, jaką pies może spowodować dla ludzi. Na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku, upoważniony do działania w sprawie w imieniu RM Rzeszowa pełnomocnik przedłożył wydruki 9 zgłoszeń z lat 2013 – 2020, jakie napłynęły drogą e-mail do Straży Miejskiej w Rzeszowie, dotyczące psów błąkających się i wyprowadzanych bez smyczy. Jednocześnie wskazał liczbę telefonicznych zgłoszeń odnotowanych w książce interwencji SM w Rzeszowie: w 2016 r. – 447, w 2017 – 434, w 2018 – 582 i w 2019 – 537. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. 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 (art. 94 Konstytucji RP); z regulacją tą koreluje powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g. (zgodnie z nim, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy) oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. (stosownie do którego akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały). Takim aktem prawa miejscowego jest uchwalany przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1 u.u.c.p.). W myśl 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, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju

naruszeń, które uzasadniają zastosowanie tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisu art. 91 u.s.g., w którym mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalane przez organy gminy: istotnych i nieistotnych. Wobec jednak braku ustawowego zdefiniowania tych naruszeń, ich wyjaśnienia należy poszukiwać w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Za naruszenia istotne uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2017 r. I OSK 1136/17 – CBOSA, z 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 - LEX nr 2036630 i z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 - Lex nr 33805). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Pokreślenia wymaga, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, który został udzielony jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Zatem, uchwała rady gminy musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy co do zasady nie może też regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W ocenie Sądu, skarżący Prokurator zasadnie zakwestionował treść § 15 ust. 1 Regulaminu, jako wydanego z naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. (ubocznie zaznaczenia wymaga, że ocena legalności zaskarżonego aktu dokonywana jest wg stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania, co jednak w niniejszej sprawie nie ma znaczenia, gdyż kluczowa dla jej rozpoznania regulacja prawna nie uległa zmianie od daty podjęcia uchwały). Wg § 15 ust. 1 Regulaminu, "Na tereny przeznaczone do wspólnego lub publicznego użytku psy mogą być wyprowadzane tylko na smyczy i w kagańcu. Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel (opiekun) ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad nim". Zdaniem Sądu, wprowadzenie w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Rzeszów generalnego obowiązku wyprowadzania psów na terenach przeznaczonych do wspólnego lub publicznego użytku na smyczy i w kagańcu – z wyłączeniem obowiązku używania smyczy wyłącznie w miejscach mało uczęszczanych pod warunkiem sprawowania nad psem bezpośredniej kontroli - wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., stosownie do którego rada gminy zobowiązana była do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Sąd orzekający w sprawie nie kwestionuje, że u przyczyn wprowadzenia w Regulaminie wskazanych zapisów znalazły się przede wszystkim profilaktyczne względy bezpieczeństwa i ochrony osób korzystających z terenów przeznaczonych do wspólnego i publicznego użytku przed nie dającymi się całkowicie przewidzieć zachowaniami zwierząt (psów), o czym miały również przekonywać przedłożone na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku przykłady zgłoszeń otrzymywanych przez Straż Miejską w Rzeszowie w odniesieniu do wyprowadzanych bez smyczy i błąkających się psów. Nie podważając również całkowicie wyrażonego w odpowiedzi na skargę stanowiska, że ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli zwierząt (odnoszących się do zasad utrzymywania psów) pozostawia radzie możliwość samodzielnego doboru kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie dla otoczenia, Sąd podziela w pełni stanowisko skarżącego Prokuratora - mające oparcie w orzecznictwie sądowym i doktrynie – że podyktowane właśnie brakiem zróżnicowania w zaskarżonej uchwale tych zasad i nieuwzględnieniem w zapisach § 15 ust. 1 Regulaminu jakichkolwiek wyjątków (dotyczących np. warunków biologicznych, cech osobniczych, stanu zdrowia, wieku, fizjologii) nie jest racjonalne i pozostaje poza zakresem delegacji ustawowej. W określonych sytuacjach może bowiem prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122), w tym do działań określonych jako niehumanitarne, stanowiąc jednocześnie nadmierne ograniczenie praw właścicieli zwierząt. Wszelkie bowiem ograniczenia praw jednostki, w tym także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP); por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

z 27 czerwca 2017 r. II OSK 2980/15 (LEX nr 2380249) i z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 (LEX nr 1971175). Realizacja upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. wymaga zatem również tego, by wszelkie środki prawne podejmowane w stosunku do zwierząt miały na względzie nie tylko stosowną ochronę ludzi i terenów przeznaczonych do wspólnego lub publicznego użytku, ale równocześnie także dobro tych zwierząt. W związku z tym należy stwierdzić, że Rada wprowadzając w Regulaminie zapis § 15 ust. 1 we wskazanym wyżej brzmieniu całkowicie pominęła regulację art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniającą puszczania psów bez możliwości ich kontroli. Także w art. 77 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.) jest mowa o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (także takiego, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka), co nie jest tożsame z ogólnym wymogiem prowadzenia na określonego rodzaju terenach (w niniejszej sprawie przeznaczonych do wspólnego lub publicznego użytku) psa na smyczy i w kagańcu. Regulacje te potwierdzają brak przepisu, który zawsze i bezwarunkowo nakazywałby prowadzić wszystkie lub niektóre rasy psów w miejscach przeznaczonych do wspólnego (publicznego) użytku na smyczy i w kagańcu. Uwagi te znajdują analogiczne zastosowanie do zapisu zawartego w zdaniu drugim § 15 ust. 1 Regulaminu, zezwalającego na zwolnienie psa ze smyczy tylko w miejscach mało uczęszczanych i pod warunkiem posiadania przez niego kagańca, z jednoczesnym zastrzeżeniem możliwości sprawowania nad nim bezpośredniej kontroli przez właściciela (opiekuna). Również w przypadku tej regulacji nie przewidziano żadnych uzasadnionych cechami osobniczymi psów wyjątków od nakazów w nim określonych. Dodać należy, że NSA w przytoczonym wyżej wyroku z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 wskazując na art. 77 Kodeksu wykroczeń, nawiązał także do Komentarza do tej ustawy autorstwa W. Kotowskiego (Kotowski W., Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. III, Oficyna 2009). W odniesieniu do art. 77 stwierdzono w nim m. in., że "chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględnej posłuszeństwa". Wskazano przy tym, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa, tak samo jak nie budzi wątpliwości, że także niektóre psy niebędące na liście ras psów uznawane za agresywne, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno wymagać też od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Dowodzi to, że kontrola nad psem – nawet wyszkolonym i generalnie posłusznym poleceniom osoby go prowadzącej - jest zagadnieniem złożonym i niewykluczającym sytuacji, w których pies pod wpływem określonych bodźców zewnętrznych przestanie się tej kontroli poddawać. Aby takich sytuacji uniknąć, osoby prowadzące psy zawsze mają obowiązek podejmowania adekwatnych środków zapewniających im całkowite panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym pełne bezpieczeństwo innych osób, za co ponoszą pełną odpowiedzialność. W przypadku psów spełnienie tego warunku nie zawsze jednak i nie w każdych warunkach wymaga ich prowadzenia na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. Niezależnie od powyższego, przy redagowaniu zaskarżonej regulacji § 15 ust. 1 Regulaminu w zdaniu drugim Rada Miasta posłużyła się określeniem, które nie zostało użyte w u.u.c.p. ani wyjaśnione na potrzeby podjętej uchwały. Dotyczy to wprowadzenia niedookreślonego (nieprecyzyjnego) zwrotu "miejsca mało uczęszczane", co do których nie wiadomo, czy są to miejsca kwalifikowane ze względu na swoje położenie, porę dnia czy też jeszcze inne czynniki. Konstytucyjny obowiązek działania władz publicznych na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej wymóg przestrzegania reguł poprawnej legislacji, w tym dostatecznej określoności przepisów prawa. Przepis o niedookreślonej treści nie spełnia takiego wymogu, naruszając art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy normy prawnej i prawidłowe jej zastosowanie, co jest o tyle istotne, że może stanowić podstawę do pociągnięcia z tego tytułu do odpowiedzialności za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. W konsekwencji należy stwierdzić, że wobec zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w celu zapewnienia ochrony ludzi przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, brak jest podstaw do formułowania ogólnych nakazów wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu na terenach przeznaczonych do użytku wspólnego (publicznego) i zwalniania ich z uwięzi wyłącznie w miejscach mało uczęszczanych (o ile nie wyklucza to możliwości sprawowania nad nimi bezpośredniej kontroli). Postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Rzeszów nieuwzględniające więc specyficznych sytuacji i tym samym nakładające - jako akt prawa miejscowego - nadmierne obowiązki, prowadzące w rezultacie do sankcji karnych za ich nieprzebranie, naruszają zasadę proporcjonalności, zwłaszcza gdy nakazane nim środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia

mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami (por. m.in. wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r. II OSK 2873/15 - LEX nr 2379360). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. powinna przewidywać wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (Jeziarska – Markocka A., Markocki M., Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017). Brak takich rozróżnień w postanowieniach zaskarżonego Regulaminu w odniesieniu do cech osobniczych psów i miejsc w których sformułowane nakazy nie obowiązują dyskwalifikuje zaskarżoną regulację jako istotnie sprzeczną z powołanymi przepisami prawa. W żaden sposób wymogom z tym związanym nie uchybia akcentowane w odpowiedzi na skargę dążenie RM Rzeszowa do eliminacji (ograniczenia) zaskarżonym przepisem uciążliwości jakie mogą wynikać z obecności wyprowadzanych psów dla innych użytkowników terenów przeznaczonych do wspólnego lub publicznego użytku. Zupełnie odrębną i nie rzutującą bezpośrednio na to kwestią pozostaje bowiem bagatelizowanie przez właścicieli (opiekunów) wyprowadzanych psów ciężących na nich obowiązków związanych z wymogiem sprawowania nad ich zachowaniem stałej i ścisłej kontroli, którego to problemu dotyczą w rzeczywistości opisane i przedstawione Sądowi w związku z rozpoznawaną sprawą przypadki interwencji zgłaszanych do Straży Miejskiej w Rzeszowie (co w konsekwencji ma związek z właściwym egzekwowaniem od właścicieli /opiekunów psów przestrzegania obowiązujących ich w tej materii przepisów). Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku, stwierdzając nieważność § 15 ust. 1 zaskarżonej uchwały.