



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 września 2020 r.

Poz. 5112

WYROK NR II SA/WR 127/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 24 czerwca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędzia NSA Halina Filipowicz- Kremis

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn (spr.)

Protokolant:

specjalista Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 24 czerwca 2020 r.
ze skargi Prokuratora Rejonowego w Miliczu
na uchwałę Rady Miejskiej w Miliczu
z dnia 31 marca 2016 r. nr XXVI/153/2016
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Milicz

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 5, § 15 ust. 3, § 16 ust. 1, 2, 4 zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Uchwałą z 31 III 2016 r. (nr XXVI/153/2016) Rada Miejska w Miliczu przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Milicz (Dz.Urz. Woj. Doln. z 2016 r., poz. 1821 ze zm.) – dalej jako „uchwała”.

W § 3 ust. 5 uchwały postanowiono, że: „Na terenie Gminy Milicz nakazuje się właścicielom nieruchomości, na których znajdują się place zabaw:

- 1) ogrodzenie placu zabaw;
- 2) umieszczenie tablicy informacyjnej o zakazach wynikających z obowiązujących przepisów prawnych;
- 3) dokonywanie wymiany piasku w piaskownicach z częstotliwością, co najmniej raz w roku lub częściej jeżeli wynika to z przepisów sanitarno-epidemiologicznych”.

W § 4 pkt 1 uchwały postanowiono: „Właściciele nieruchomości, realizują obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego w następujący sposób:

- 1) uprzątnięcie śniegu i lodu powinno odbywać się niezwłocznie, w czasie nie dłuższym niż 12 godzin od wystąpienia zjawiska, natomiast innych zanieczyszczeń - w miarę potrzeb. Uprzątnięcie śniegu i lodu powinno być realizowane poprzez gromadzenie ich na skraju chodnika od strony nieruchomości w taki sposób, aby nie utrudniało to ruchu i nie zagrażało przechodniom i pojazdom oraz istniejącej zieleni, z zachowaniem możliwości odpływu wody do kanalizacji”.

Według § 15 ust. 3 uchwały: „Utrzymującym zwierzęta domowe zakazuje się:

- 1) wprowadzania zwierząt domowych na teren placów zabaw i piaskownic dla dzieci;
- 2) wprowadzania zwierząt domowych dla budynków użyteczności publicznej i obsługi ludności, w szczególności do urzędów, zakładów opieki zdrowotnej i opieki społecznej, szkół i placówek wychowawczych, placówek kulturalno-oświatowych.”.

Zgodnie zaś z § 16 ust. 1 - 4 uchwały:

„1. Utrzymujący psy zobowiązani są do przechowywania potwierdzenia realizacji obowiązku wykonywania szczepień przeciwko wściekliznie.

2. W miejscach publicznych nakazuje się prowadzenie psa na smyczy.

3. Poza obowiązkiem określonym w ust. 2 nakazuje się prowadzenie w kagańcu psa rasy uznawanej za agresywną.

4. Dopuszcza się prowadzenie psa bez smyczy w miejscach mało uczęszczanych, w minimalnej odległości 100 m od zabudowy, pod warunkiem, że właściciel lub opiekun sprawuje kontrolę nad jego zachowaniem a pies porusza się w kagańcu.”

Skargę na uchwałę w zakresie wyżej zacytowanych przepisów wniósł Prokurator Rejonowy w Miliczu (dalej jako „skarżący”) wnioskując o stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 3 ust. 5, § 4 pkt 1, § 15 ust. 3, § 16.

W uzasadnieniu skargi wyjaśniono na wstępie kwestię legitymacji procesowej przysługującej skarżącemu jako prokuratorowi oraz wskazano na brak ograniczeń czasowych w możliwości stwierdzenia nieważności uchwały z uwagi na to, że jest ona aktem prawa miejscowego. Następnie podniesiono, że kwestionowane skargą przepisy wykraczają poza zakres upoważnienia kompetencyjnego wynikającego z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 IX 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2010) – dalej jako „ustawa”.

W ocenie skarżącego nie było podstaw do unormowania w ramach § 3 ust. 5 uchwały obowiązków właścicieli nieruchomości odnoszących się do organizacji placu zabaw. Podstawa do tego nie wynika ani z art. 4 ust. 2, ani z art. 5 ust. 1 ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęto, że takie uregulowanie wykracza poza delegację ustawową i nosi znamiona zachowania dowolnego, ponadustawowego (por. wyroki WSA: w Gliwicach z 9 VII 2014 r., sygn. II SA/Gl 258/14; w Krakowie z 5 XI 2013 r., sygn. II SA/Kr 946/13; we Wrocławiu z 4 IX 2013 r., sygn. II SA/Wr 289/13; Łodzi z: 17 II 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 1196/14, 13 V 2015 r. sygn. II SA/Łd 193/15, 2 VI 2015 r., sygn. II SA/Łd 225/15; w Bydgoszczy z 21 II 2018 roku, sygn. II SA/Bd 1273/17 - publ. CBOSA).

Dalej skarżący zakwestionował także dopuszczalność regulowania w ramach § 4 pkt 1 uchwały sposobu wykonania obowiązków dotyczących uprzątnięcia przez właścicieli nieruchomości śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W ocenie skarżącego regulacja ta jest sprzeczna z art. 4 ust. 2 lit. b ustawy, gdyż nie sposób uznać, aby kwestia dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym z przystanków komunikacyjnych oraz dróg publicznych błotem, śniegiem, lodem

i innymi zanieczyszczeniami mieściła się w delegacji ustawowej wynikającej z przywołanego przepisu. Zezwala on bowiem radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątkania błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, a nie na regulowanie sposobu i miejsca ich gromadzenia. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy precyzyjnie reguluje zakres obowiązków właścicieli w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie ich nieruchomości. Wśród tych obowiązków brak jest jakichkolwiek, poza wskazanym wyżej art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, odesłań do obowiązków właścicieli nieruchomości dotyczących utrzymania czystości na terenach publicznych. Rada gminy, uchwalając regulamin powinna zatem mieć na uwadze komplementarność w zakresie zasad uchwalanych na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z obowiązkami właścicieli i podmiotów wskazanych w art. 5 ust. 2-5 ustawy (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 X 2015 r. sygn. IV SA/Po 372/15, w Łodzi z dnia 29 X 2015 r. sygn. II SA/Łd 637/15, w Kielcach z dnia 27 VII 2015 r. sygn. II SA/Ke 572/15, wyrok NSA z dnia 21 VI 2017 r., II OSK 991/17 - publ. CBOSA).

Zdaniem skarżącego niedopuszczalne było również wprowadzenie na mocy § 15 ust. 3 uchwały zakazu wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc przeznaczonych do powszechnego użytku. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy 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. W orzecnictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie daje 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 (por. np. wyroki WSA w Poznaniu: z 27 XI 2011 r., sygn. IV SA/Po 789/13; z 27 XI 2014 r., sygn. IV SA/Po 646/14; z 7 X 2015 r., sygn. IV SA/Po 576/15, z 17 XII 2015 r., sygn. IV SA/Po 824/15). Postanowienia uchwały zawarte w § 15 ust. 3 stanowią niewątpliwie poważne ograniczenie uprawnień właścicieli zwierząt domowych (osób utrzymujących zwierzęta domowe). Tymczasem wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia właściciela zwierzęcia i nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (por. wyrok NSA z 13 IX 2012 r., sygn. II OSK 1492/12). Postanowienia uchwały nie pozwalają na stwierdzenie, że wprowadzone w omawianych przepisach obowiązki dotyczące zwierząt pozostają w odpowiedniej proporcji do innych wartości, którym miałyby służyć ustanowienie przez radę gminy całkowitego zakazu wprowadzania wszelkich zwierząt na określone tereny użyteczności publicznej.

W ocenie skarżącego nie znajduje podstaw nałożenie w ramach § 16 ust. 1 uchwały na osoby utrzymujące psy obowiązku przechowywania dowodu potwierdzającego wykonanie szczepień przeciwko wściekliznie. Zasady zwalczania chorób zakaźnych zwierząt w tym obowiązki posiadaczy psów regulują postanowienia ustawy z dnia 11 III 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r., poz. 1967). Wobec tego, skoro sprawy związane z obowiązkami posiadaczy psów uregulowane zostały przez ustawodawcę, to lokalny prawodawca nie był władny do podejmowania tych regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 IX 2013 roku, II SA/Wr 289/13 - publ. CBOSA). Tak samo nie było podstaw do wprowadzenia na mocy § 16 ust. 2-4 uchwały bezwzględnego nakazu, nieprzewidującego żadnego wyjątku, prowadzenia psów na uwięzi, a dodatkowo w kagańcu psów rasy uznawanej za agresywną. Tego rodzaju regulację uznać należy za niehumanitarną i nadmiernie ograniczającą prawa właścicieli zwierząt. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów w obroży i w kagańcu, wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (por. m.in. wyrok NSA z 13 IX 2012 r. II OSK 1492/12, wyrok NSA z 27 VI 2017 r., II OSK 2678/15, wyrok WSA w Kielcach z 16 XI 2017 r., II SA/Ke 703/17, wyrok WSA w Krakowie z 10 X 2019 r., II SA/Kr 808/19 - publ. CBOSA). W tym kontekście wprowadzony w § 16 ust. 4 uchwały wyjątek od zakazu prowadzenia psa na smyczy, z jednoczesnym obowiązkiem poruszania się psa w kagańcu nieuwzględniającego ww. cech psa może być oceniony jak naruszający zasadę proporcjonalności (por. również wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 XII 2019 r., II SA/Ke 706/19 - publ. CBOSA).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Miliczu (dalej jako „organ”) oświadczyła, że prowadzone są prace nad projektem nowej uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. W toku tych prac zostaną uwzględnione zarzuty zawarte w skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności skargi ma treść art. 4 ust. 2 ustawy (naturalnie w wersji na dzień uchwalenia kwestionowanych regulacji). Przepis ten określa bowiem szczegółowo materię, jaka może zostać uregulowana w akcie wykonawczym w postaci regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy: „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”.

Trafnie wskazuje skarżący, że niedopuszczalna jest ekstensywna wykładnia upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, tak więc jakiegokolwiek wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego przesądza o istotnej wadliwości aktu wykonawczego. Jak bowiem wynika z art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie i „w granicach upoważnień” zawartych w ustawie.

Biorąc pod uwagę określony w art. 4 ust. 2 ustawy zakres upoważnienia należy z całą pewnością zgodzić się z zarzutem skargi kwestionującym § 3 ust. 5 uchwały oraz z zawartym w skardze uzasadnieniem tego zarzutu. Regulowanie kwestii urządzenia placu zabaw (ogrodzenie, tablica informacyjna, wymiana piasku) nie mieściło się w zakreślonym mocą art. 4 ust. 2 ustawy katalogu spraw powierzonych organowi do unormowania w uchwale.

Co do zawartej w § 4 pkt 1 uchwały regulacji określającej sposób uprzątnięcia śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku publicznego, to podstaw dla takiej regulacji należy upatrywać w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.b ustawy. Stanowił on, że regulamin określa wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku „na terenie nieruchomości” obejmujące „uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego”. Normę z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.b ustawy, odnoszącą się do zasad utrzymania czystości i porządku „na terenie nieruchomości” należy odróżnić od normy zawartej w art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy, dotyczącej utrzymania czystości na terenach „dróg publicznych”. O ile bowiem ta pierwsza upoważnia radę gminy do uregulowania stosownych wymagań, o tyle ta druga reguluje w sposób samoistny wymagania w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z terenu dróg publicznych. Tym samym wykluczyć należy możliwość unormowania w regulaminie utrzymania porządku i czystości kwestii dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z terenu dróg publicznych (a dokładnie z chodników będących częścią drogi publicznej przeznaczoną dla ruchu pieszego). Należy zwrócić uwagę, że powołane w skardze orzecznictwo

głównie z tego powodu kwestionowało legalność zawartych w regulaminach regulacji dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń.

Analizując treść kwestionowanego w skardze przepisu § 4 pkt 1 uchwały należy podkreślić, że wprowadza on obowiązek, by na „części nieruchomości służącej do użytku publicznego” uprzątnięcie śniegu i lodu następowało w czasie nie dłuższym niż 12 godzin od wystąpienia zjawiska (innych zanieczyszczeń zaś – w miarę potrzeb). Nakazano również gromadzenie śniegu i lodu na skraju chodnika w sposób nieutrudniający ruchu, niezagrażający zieleni i umożliwiający odpływ wody do kanalizacji. W ocenie Sądu skarżący nietrafnie utożsamia obowiązki z § 4 pkt 1 uchwały, dotyczące „części nieruchomości służącej do użytku publicznego”, z ustawowymi obowiązkami właścicieli nieruchomości dotyczącymi usuwania śniegu i lodu z „dróg publicznych” przylegających do nieruchomości, tj. z obowiązkiem określonym w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Należy zwrócić uwagę, że norma z § 4 pkt 1 uchwały nie koliduje z obowiązkami ustawowymi z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, bowiem nie dotyczy terenu dróg publicznych. Organ unormował obowiązki związane z uprzątnięciem śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń „z części nieruchomości służącej do użytku publicznego”, a nie z części drogi publicznej służącej dla ruchu pieszego (chodnika). Części nieruchomości służące do użytku publicznego to tereny w obrębie danej nieruchomości, które służą do wspólnego korzystania jak np. ścieżki, dojścia, dojazdy, wewnętrzne drogi osiedlowe, drogi wewnątrzzakładowe, boiska. Są to więc tereny znajdujące się w obrębie danej nieruchomości nie będące drogami publicznymi ale służące do użytku szerszej grupy osób. Nie można zatem zgodzić się z zarzutem skargi, że organ regulacją z § 4 pkt 1 uchwały wykroczył poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.b ustawy i zarazem naruszył normy z art. 5 ust. 1 pkt 4 i ust. 4 ustawy dotyczące utrzymania porządku w obrębie dróg publicznych. Warto na marginesie zaznaczyć, że kwestionowany § 4 pkt 1 uchwały był w 2016 r. przedmiotem nowelizacji, mającej na celu usunięcie wątpliwości co do jego zgodności z ustawą (zob. uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXIX/184/2016 z 29 VI 2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Milicz – Dz. Urz. Woj.Doln. z 2016 r., poz. 3403). Nie ma również podstaw do uznania, że w zakresie upoważnienia do określenia wymagań dotyczących „uprzątnięcia” błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie mieści się możliwość określenia, w jakim miejscu należy zgromadzić usunięty śnieg czy lód. „Uprzątnięcie” to po prostu doprowadzenie czegoś do porządku. Obowiązek składowania usuniętego śniegu lub lodu na skraju chodnika, w sposób nieutrudniający ruchu, niezagrażający zieleni i umożliwiający odpływ wody do kanalizacji, związany jest bezpośrednio z problematyką określoną w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.b ustawy i wskazuje sposób doprowadzenia nieruchomości do porządku.

Oceniając zasadność skargi w zakresie kwestionującym § 15 ust. 3 i § 16 uchwały, a więc w części dotyczącej obowiązków właścicieli zwierząt domowych (w szczególności psów), należy przede wszystkim zaznaczyć, że rada gminy na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jest upoważniona do unormowania w regulaminie utrzymania czystości i porządku „obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”. Wprawdzie pod względem literalnym zakres upoważnienia sformułowany został dość szeroko, jednak wykonanie takiego upoważnienia nie może abstrahować od ogólnych zasad prawa oraz bezwzględnie wiążących regulacji ustawowych regulujących tego rodzaju problematykę.

Zawarty w § 15 ust. 3 uchwały zakaz wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc (place zabaw, piaskownice, budynki użyteczności publicznej) nie mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Skoro bowiem przepis ustawowy upoważnia radę gminy do nałożenia na właścicieli zwierząt obowiązków celem zapewnienia ochrony przed m.in. zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, to znaczy, że ustawodawca tym samym zakładał dostępność takich terenów dla zwierząt domowych. Zgodzić się trzeba ze skarżącym i powołanym w skardze orzecznictwem, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy 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. Istotą regulacji w tym zakresie winno być określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt do miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku.

Przewidziany w § 16 ust. 1 uchwały obowiązek przechowywania przez osoby utrzymujące psy potwierdzenia realizacji obowiązkowych szczepień przeciw wściekliznie również nie znajduje oparcia w delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Kwestie dotyczące poddawania psów obowiązkowym szczepieniom przeciw wściekliznie i sposobu dokumentowania tego obowiązku regulowane są w art. 56 ustawy z dnia

11 III 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz.U. z 2018 r., poz. 1967). Jest to zatem materia ustawowa i nie podlega regulacji w formie aktu prawa miejscowego.

Wprowadzone zaś przez organ mocą § 16 ust. 2-4 uchwały obowiązki dotyczące prowadzenia psa na smyczy i w kagańcu muszą być rozpatrywane nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 ustawy z 21 VIII 1997 r. o ochronie zwierząt – Dz.U. z 2020 r., poz. 638). Sąd podziela utrwalone już w orzecnictwie stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy czy w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (zob. np.: wyrok NSA z 13 IX 2012 r., II OSK 1492/12; wyrok WSA w Krakowie z 10 X 2019 r., II SA/Kr 808/19 – publ. CBOSA). Co więc istotne, stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa w miejscach powszechnie dostępnych na smyczy czy też w kagańcu. Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbędność nałożenia tego rodzaju obowiązku (zasada proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z 17 XI 2015 r., II OSK 618/14 – publ. CBOSA). Należy też mieć na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczania ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Karą grzywny lub nagany sankcjonowany jest zaś obowiązek zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 Kodeksu wykroczeń).

W ocenie tutejszego Sądu w świetle powyższych uwag z całą pewnością nie można zaakceptować postanowienia z § 16 ust. 2 uchwały nakazującego w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy i we wszystkich miejscach publicznych. Taki nakaz jako zbyt daleko idący nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Analogicznie należy ocenić wprowadzony mocą § 16 ust. 4 uchwały wyjątek, który wprowadzie zezwala na prowadzenie psa bez smyczy w miejscach mało uczęszczanych ale w zamian nakłada obowiązek nałożenia psu kagańca. Przepis ten, podobnie jak § 16 ust. 2 uchwały, wychodzi z nieakceptowalnego założenia, że w miejscach publicznych każdy pies (bez różnic osobniczych) poruszać się może wyłącznie na smyczy, ewentualnie w kagańcu.

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skargi kwestionującego § 16 ust. 3 uchwały, z którego wynika obowiązek prowadzenia w kagańcu psa rasy uznawanej za agresywną. Sąd zwraca uwagę, że tego rodzaju obowiązek ograniczony został przez organ do określonej kategorii psów, definiowanej zresztą normatywnie (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 IV 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne – Dz.U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687). Względy ochrony przed zagrożeniem dla ludzi w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku z całą pewnością przemawiają za zasadnością wprowadzenia tego rodzaju obowiązku wobec właścicieli psów uznawanych za agresywne. W tym przypadku wskazane cechy osobnicze psa przemawiają za koniecznością zachowania szczególnych środków ostrożności, tak więc nie można uznać, że ograniczenie praw właścicielskich jest tu nieproporcjonalnie duże w stosunku do wartości dóbr, które ma chronić. W orzecnictwie słusznie zwraca się uwagę, że kontrola nad zwierzęciem w postaci smyczy czy kagańca daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem (tak NSA w wyroku z 17 XI 2015 r., II OSK 618/14 – publ. CBOSA).

Mając powyższe na względzie Sąd stwierdził nieważność § 3 ust. 5, § 15 ust. 3, § 16 ust. 1, 2 i 4 uchwały na zasadzie art. 147 § 1 ppsa, zaś skargę dalej idącą oddalił na zasadzie art. 151 ppsa.