



ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Anna Klotz (spr.)
Sędziowie	sędzia WSA Grzegorz Saniewski
	asesor WSA Katarzyna Korycka

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 4 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włocławku

na uchwałę Rady Gminy Chocień

z dnia 26 lutego 2019 r., nr III/21/19,

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność § 16 Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpis
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy we Włocławku (dalej jako: „Skarżący”), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na Uchwałę Nr 111/21/19 Rady Gminy Chocień z 26 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chocień, który stanowi załącznik do w/w uchwały, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko - Pomorskiego z 2019r., poz. 1322, zarzucając rażące naruszenie art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. - Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm., dalej zwanej jako „u.s.g.”), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm., zwanej dalej jako „u.c.p.g.”) oraz § 115, § 118, § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) poprzez przekroczenie zakresu ustawowego i nałożenie w § 16 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku stałego i skutecznego dozoru nad zwierzętami oraz obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, a psów rasy uznawanej za agresywną lub zachowujące się agresywnie - również w kagańcu, określenie, że zwolnienie psa z uwięzi na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowana z informacją o zagrożeniu wynikającym z obecności psa, jak również obowiązku usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest jedynie na terenach zielonych i specjalnie oznakowanych, w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem - zwolnienie to nie dotyczy psów ras uznawanych za agresywne.

W oparciu o powyższe zarzuty Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 16 Regulaminu stanowiącego załącznik do Uchwały Nr 111/21/19 Rady Gminy Chocień w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chocień.

W uzasadnieniu skargi Skarżący wskazał, że nie do zaakceptowania są sformułowania zawarte w § 16 Załącznika nr 1 do Regulaminu.

Po pierwsze nie wiadomo na czym miałyby polegać zapewnienie przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe „stałego i skutecznego dozoru”. Jest to określenie nieostre i niedookreślone, rodzące wątpliwości interpretacyjne.

Po drugie sposób postępowania ze zwierzęciem jest przedmiotem regulacji przepisami rangi ustawowej, albowiem art. 77 Kodeksu wykroczeń, przewiduje sankcję za niezachowanie zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, z kolei art. 10 a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, przy czym zgodnie z art. 10a ust. 4 zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Niedopuszczalne jest zatem regulowanie powyższych kwestii w drodze uchwały.

Prawodawca w § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu nałożył na adresatów aktu obowiązek - w odniesieniu do psów - wyprowadzenia na smyczy, a psów rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażający otoczeniu - również w nałożonym kagańcu. Regulacja powyższa wprowadza bezwzględny nakaz, nieprzewidujący żadnego wyjątku w kwestii prowadzenia psów na smyczy w stanach faktycznych wskazanych w normie. W ocenie skarżącego generalny i bezwarunkowy obowiązek prowadzenia wszystkich psów na smyczy, może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, gdyż regulacje te nie uwzględniają cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku, rozmiaru) zwierzęcia. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W konsekwencji należy stwierdzić, że komentowane postanowienia regulaminu czystości i porządku, niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym obligujące do stosowania środków potencjalnie nadmiernych, mogą naruszać zasadę proporcjonalności, 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.

Stanowisko Skarżący poparł orzecznictwem sądów administracyjnych oraz stanowiskiem doktryny.

Dalej Skarżący wskazał, że prawodawca lokalny nałożył na adresatów normy w § 16 ust. 2 pkt 2 obowiązek „usuwania, przez właścicieli, zanieczyszczeń

pozostawionych przez zwierzęta". Przepis ten w sposób nieprecyzyjny formułuje określony w nim obowiązek względem adresata normy, gdyż posługuje się niedookreślonym pojęciem.

W udzielonej odpowiedzi na skargę Gmina Chocień wniosła o jej oddalenie, uzasadniając stanowisko tym, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą Rady Gminy Chocień z 25 lutego 2020 r., w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chocień. Wobec powyższego nie ma potrzeby stwierdzania nieważności tej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę należało uwzględnić.

Z uwagi na złożony przez Skarżącego wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym i niesprzeciwieniu się temu żądaniu przez organ administracji, wniesiona w niniejszej sprawie skarga została wyznaczona do rozpoznania na dzień 4 sierpnia 2020r. na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, zgodnie z art. 119 pkt 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r.- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.) - dalej zwanej jako p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy.

Przedmiotem kontroli Sądu jest § 16 Załącznika nr 1 do uchwały Nr 111/21/19 Rady Gminy Chocień z 26 lutego 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chocień, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko - Pomorskiego z 2019 r., poz. 1322) .

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, zm. poz. 1000, 1349, 1432, 2500), i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, zm. poz. 1629) oraz po uzyskaniu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego.

Skarga została wniesiona na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i § 3, art. 52 § 1 p.p.s.a.

z informacją o zagrożeniu wynikającym z obecności psa.

2. w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych:

1) stały i skuteczny dozór;

2) usuwanie, przez właścicieli, zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego.

3) zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych i specjalnie oznakowanych, w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem - zwolnienie to nie dotyczy psów ras uznawanych za agresywne”.

Powyższy przepis aktu prawa miejscowego dotyczy obowiązków nałożonych na właścicieli zwierząt domowych na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Przepis ten stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Sąd dokonując kontroli legalności zakwestionowanego w skardze § 16 Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, stwierdza, że Rada Gminy Chocień istotnie naruszyła art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., nakładając w § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek prowadzenia psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub w inny sposób zagrażający otoczeniu - również w nałożonym kagańcu. Zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, o których stanowi art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy były wielokrotnie przedmiotem kontroli sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skład obecnie orzekający podziela i uważa za swoje, stanowisko wyrażone przez NSA w wyroku z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12, nawiązujące m.in. do art. 77 Kodeksu wykroczeń i komentarza tego przepisu autorstwa W. Kotowskiego. W myśl art. 77 Kodeksu wykroczeń dot. niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany". W komentarzu do art. 77 kodeksu wykroczeń Wojciech Kotowski stwierdza 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 bezwzględного posłuszeństwa". Autor komentarza wskazuje przy tym, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Nie może budzić wątpliwości to, że także niektóre psy, niebędące na liście 11 ras psów niebezpiecznych, wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zdaniem komentatora, trudno natomiast wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy (zob. W. Kotowski, komentarz do art. 77 kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009). W komentarzu do art. 77 kodeksu wykroczeń zwykłe środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 106, poz. 1002 ze zm.), czy w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne. W powołanej ustawie przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia Regulaminu czystości i porządku 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. Tak więc treść § 16 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wychodzi wyraźnie poza granicę upoważnienia ustawowego zawartego w ww. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i

porządku w gminach.

Za sprzeczny z ustawą Sąd uznaje obowiązek polegający na tym, że zwolnienia przez właściciela nieruchomości psów ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich. Obowiązek ten ogranicza prawo własności w zakresie decydującym o tym, kiedy na terenie prywatnej nieruchomości można zwolnić psa ze smyczy.

W ocenie Sądu wadliwe jest również uregulowanie zawarte w § 16 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 Załącznika do uchwały, nakładające obowiązek na właścicieli, w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych, stałego i skutecznego dozoru oraz usuwania, przez właścicieli, zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Natomiast zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych i specjalnie oznakowanych, w sytuacji gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem - zwolnienie to nie dotyczy psów ras uznawanych za agresywne.

Stwierdzić najpierw należy, że organ stanowiący gminy posłużył się tu niedookreślonym i budzącym wątpliwości co do zakresu zastosowania sformułowaniem "pełnego i skutecznego dozoru". Nie wiadomo, do stosowania jakiego zakresu czynności według ww. organu obowiązany jest adresat komentowanej normy.

W ocenie Sądu trudno wymagać od jego właściciela lub osoby zobowiązanej do dozoru, by w każdej sytuacji i warunkach była zdolna do pełnego i skutecznego dozoru nad zwierzęciem, a zwierzę to zawsze reagowało na każdą komendę.

Obowiązek usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w miejscach publicznych został sformułowany w sposób nieprecyzyjny względem adresata normy. Prawodawca posłużył się niedookreślonym pojęciem "zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta". Oczywistym jest, że poprzez nieczystości pozostawianych przez zwierzęta rozumieć można zarówno nieczystości stałe, jak i płynne, a ponadto nieczystości (zanieczyszczenia) pochodzenia nie tylko fizjologicznego, ale i każdego innego. Przy tak pojemnym sformułowaniu normy prawnej trudno wymagać od właściciela zwierzęcia, by usuwał on każde "zanieczyszczenie" pozostawione przez zwierzę – np. odchody płynne, fragmenty

sierści, resztki pokarmu.

Odnosnie regulacji zawartej w § 16 ust. 2 pkt 3 Załącznika do zaskarżonej uchwały Sąd wyjaśnia, że określenie miejsc zwolnienia zwierząt domowych z uwięzi, ograniczonych wyłącznie do terenów zielonych i specjalnie oznakowanych" jest niedookreślone i powoduje problemy w zrozumieniu normy i jej wykonaniu.

Wykonanie takiego obowiązku może prowadzić do zachowania sprzecznego z przepisami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Ponadto interpretując ściśle analizowany zapis nie można by było spuścić psa ze smyczy we własnym mieszkaniu, na terenie własnej nieruchomości, która nie jest terenem zielonym i specjalnie oznakowanym.

Kontrolując zaskarżone zapisy uchwały, niepodobna nie zauważyć, że kształtują one normę prawa miejscowego o wysoce niedookreślonej hipotezie, zatem zakres zastosowania tej regulacji ma rozmyte, płynne granice. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 30 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 711/11 (por. wyrok NSA z 7 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 638/18, CBOSA) "przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei, organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o niedookreślonej (bądź niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą poprawnej legislacji." Pogląd ten Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w całości podziela. Z tego względu Sąd uznał skargę za zasadną i stwierdził w całości nieważność § 16 Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały, na podstawie art. 147 § 1 ppsa.

W odniesieniu natomiast do stanowiska wyrażonego w odpowiedzi na skargę, kwestionującego zasadność orzekania o zgodności z prawem uchwały już nieobowiązującej, Sąd wskazuje, że uchylenie, czy to w całości, czy to w części uchwały, która obowiązywała w obrocie prawnym, nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu jej nieważności. Zgodnie z uchwałą Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (Dz. U. Nr 109, poz. 527) dotyczącą wykładni art. 101 ust. 1 u.s.g., skarga na uchwałę rady gminy jest dopuszczalna także, gdy uchwała taka została zmieniona lub uchylona, ale może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej zmianę lub uchylenie. Jak stwierdził Trybunał

w uchwale z 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Zakres czasowy obowiązywania prawa i jego stosowania nie pokrywają się ze sobą w przypadku uchylenia uchwały i stwierdzenia jej nieważności. Odmienne są bowiem skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności. Uchylenie uchwały przez radę gminy oznacza jej wyeliminowanie ze skutkiem od daty uchylenia (ex nunc). Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje natomiast skutki od chwili jej podjęcia (ex tunc). W tej ostatniej sytuacji uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta. Innymi słowy - stwierdzenie nieważności oznacza uznanie braku skuteczności stosowania aktu od chwili jego wydania. Ma to znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały. Podjęcie przez Radę Gminy Chocień z 25 lutego 2020 r., w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Chocień, pozostaje bez wpływu na wynik sprawy, ponieważ podjęty akt nie wyeliminował zaskarżonej uchwały ze skutkiem ex tunc. Poza tym zaskarżone przepisy uchwały mogą stanowić przedmiot oceny zachowania ich adresatów mających miejsce przed utratą jej mocy. Objęta skargą do Sądu uchwała do czasu usunięcia jej z obrotu prawnego wywoływała skutki w obrocie prawnym.

Mając powyższe na uwadze Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.

Wyrok wydany został na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym, zgodnie z art. 119 pkt 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność odpisu z oryginałem
starszy sekretarz sądowy

Jakub Jagodziński