

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Olsztynie
WYDZIAŁ II

Dnia: 18 stycznia 2019 r.
Sygn. akt: II SA/OI 740/18

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

*P. Korkuć
P. Kowalczyk
22.01.2019*



Burmistrz Miłakowa
ul. Olsztyńska 16
14-310 Miłakowo

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 17 stycznia 2019 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie doręcza w załączeniu odpis wyroku z dnia 15 listopada 2018 r. wraz z uzasadnieniem ze stwierdzeniem daty jego prawomocności w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ostródzie. Jednocześnie sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie zwraca akta administracyjne sprawy (13 kart).

SPECJALISTA

Anna Montczak

Załączniki:

- 1) odpis prawomocnego orzeczenia wraz z uzasadnieniem,
- 2) akta administracyjne.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 listopada 2018 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym:

Przewodnicząca

Sędzia WSA Beata Jezielska

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Matczak

Sędzia WSA Marzenna Glabas (spr.)

Protokolant

specjalista Anna Piontczak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 listopada 2018 roku

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ostródzie

na uchwałę Rady Miejskiej w Miłakowie

z dnia 26 kwietnia 2016 r., nr XX/120/2016

w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Miłakowo

stwierdza nieważność § 5 ust. 3, § 6, § 8 ust. 3, § 16 i § 17 ust. 3 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Wyrok z dnia 15 listopada 2018 r.
sygn. akt II SA/OI 740/18
jest prawomocny od dnia 29 grudnia 2018 r.

.....
Podpis sędziego



Na oryginale właściwe podpisy
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM
SPECJALISTA

Anna Piontczak

UZASADNIENIE

W dniu 26 kwietnia 2016 r. Rada Miejska w Miłakowie podjęła uchwałę Nr XX/120/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miłakowo, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały (dalej jako: „regulamin”). Podstawę prawną wydanej uchwały stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446, dalej jako: „u.s.g.”) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 250, dalej jako: „u.cz.p.g.”).

Powyższa uchwała została przekazana do ogłoszenia Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu, który ogłosił ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 3 czerwca 2016 r. pod pozycją 2342.

W dniu 24 września 2018 r. Prokurator Rejonowy w Ostródzie (dalej jako: „skarżący”) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie powyższą uchwałę w części, domagając się stwierdzenia nieważności § 16 regulaminu. Wyjaśnił, że zgodnie z tym unormowaniem posiadacz psa obowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a agresywnego dodatkowo w kagańcu (ust. 1). Wymóg wyprowadzania psa na smyczy nie dotyczy psów znajdujących się na terenie ogrodzonych nieruchomości niepublicznych pod warunkiem, że ogrodzenie jest szczelne, uniemożliwiające samowolne wydostanie się zwierzęcia (ust. 2). Zwolnienie psa ze smyczy możliwe jest w miejscach mało uczęszczanych, takich jak parki, skwery, zieleńce przy spełnieniu jednocześnie następujących wymogów: posiadacz psa sprawuje bezpośrednią, pełną kontrolę nad zachowaniem zwierzęcia, pies jest w kagańcu za wyjątkiem tych psów, którym niemożliwe jest założenie kagańca ze względu na budowę ciała (np. pekińczyk) lub niewskazane ze względów zdrowotnych, potwierdzone zaświadczeniem lekarza weterynarii (ust. 3 pkt 1 i pkt 2). Skarżący podniósł, że cytowane przepisy wykraczają poza upoważnienie ustawowe z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.cz.p.g. i są zbyt rygorystyczne. Wyjaśnił, że wskazane tutaj obowiązki są bardziej surowe niż przewidziane np. w art. 77 kodeksu wykroczeń, który dotyczy niezachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, co nie jest tożsame z obowiązkiem trzymania psa na smyczy i w kagańcu. Nadto w art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt wskazano zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania uniemożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zdaniem skarżącego, § 16 ust. 2 regulaminu dotyczący wyprowadzania psa bez smyczy

na terenie ogrodzonych nieruchomości niepublicznych, jest sprzeczny z art. 3 ust. 2 pkt 13 u.c.z.p.g. Prokurator zauważył, że przepis ten stwierdza, iż organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Obowiązki nałożone w regulaminie, a dotyczące terenów prywatnych (niepublicznych) stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miłakowa wniósł o oddalenie skargi. Stwierdził, że skarżący nie przedstawił argumentów uzasadniających przyjęcie przekroczenia przez Radę Miejską upoważnień ustawowych do określenia obowiązków nałożonych na właścicieli psów. Oświadczył, że Rada Miejska wprowadzając zakaz wyprowadzania psa na smyczy, a agresywnego dodatkowo w kagańcu, działała w ramach uprawnień ustawowych, w tym ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o ochronie zwierząt. Nie można bowiem uznać, iż treść § 16 regulaminu jest bardziej dolegliwa dla właścicieli psów niż treść art. 77 kodeksu wykroczeń. Cytowany przepis kodeksu wykroczeń odnosi się także do nakazanych obowiązków, a organem nakazującym obowiązki jest organ samorządu terytorialnego, działający w ramach upoważnień ustawowych. Zdaniem organu nie stanowi ingerencji w uprawnienia właścicieli ogrodzonych terenów niepublicznych sformułowanie, iż obowiązek wyprowadzania psów na smyczy nie dotyczy psów znajdujących się na ogrodzonych nieruchomościach niepublicznych pod warunkiem szczelności ogrodzenia. Przeciwnie na właścicieli terenów niepublicznych nie nałożono żadnych obowiązków w zakresie utrzymania psów, a wymóg szczelności ogrodzenia dotyczy wszystkich ogrodzonych nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Skarga, jako zasadna, zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.) i art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, dalej jako „p.p.s.a.”), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę legalności zaskarżonego aktu, czyli ocenia jego zgodność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, według stanu prawnego z daty jego podjęcia, nie będąc przy tym związanym zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Oznacza to, że zadaniem sądu

administracyjnego jest sprawdzenie, czy zaskarżony akt prawny został wydany zgodnie z przepisami prawa materialnego oraz czy przy podejmowaniu zaskarżonego aktu nie zostały naruszone przepisy postępowania.

W związku z tym kontroli Sądu podlegał cały zaskarżony akt, a nie tylko kwestionowany w skardze § 16 ust. 1, 2 i 3 regulaminu. Kontrola ta wymagała analizy prawidłowości realizacji przyznanych gminie kompetencji prawotwórczych. Sąd miał więc na uwadze zasadę legalizmu, nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). W myśl tej zasady w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Tym samym, sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nieznajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Poza tym, każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy zaakcentować, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Najważniejszym źródłem prawa jest Konstytucja, następnie ratyfikowane umowy międzynarodowe i ustawy. Wszystkie zaś akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodnie ze

wskazanymi aktami prawnymi wyższego rzędu. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii źródeł prawa obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną w zakresie tworzenia aktu prawa miejscowego do wydawania tych aktów wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego, celem uszczegółowienia zapisów ustawowych. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, publ. w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych: orzeczenia.nsa.gov.pl).

W omawianym przypadku zakres spraw przekazanych do uregulowania w gminnym regulaminie utrzymania czystości i porządku oraz wytyczne dotyczące treści tego aktu prawa miejscowego wyznacza art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przepisami tego unormowania w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały: 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.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia wskazanego wyżej regulaminu, ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawowe wyliczenie zagadnień, które regulamin winien zawierać jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007r., sygn. akt II SA/Rz 59/07). Oznacza to, że nie można w nim zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2 cytowanej ustawy.

W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności z normą upoważniającą, z konstytucyjną zasadą praworządności – art. 7 Konstytucji RP) należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Odnieść to należy zarówno do zakresu spraw mających być objętych regulaminem, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie

przepisów z nią sprzecznych (jak też z innymi aktami wyższego rzędu).

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego winna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie merytorycznej, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Oczywistym jest bowiem, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego powinna to czynić w zgodzie z upoważnieniem oraz postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowiącego w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP źródło powszechnie obowiązującego prawa. A zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu).

Poddając we wskazanym zakresie analizie zaskarżony regulamin, Sąd uznał za nieważne następujące przepisy regulaminu:

- § 5 ust. 3, w którym Rada Miejska w Miłakowie ustaliła, że: naprawa na terenach poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów związanych z bieżącą eksploatacją, a pozostające podczas naprawy odpady należy gromadzić w miejscach do tego przeznaczonych. Unormowanie to wykracza poza delegację ustawową z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.z.p.g. Przepis ten bowiem zezwala radzie gminy określić jakie wymagania muszą zostać spełnione, w przypadku mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniemi i warsztatami naprawczymi. Wymagania te mogą dotyczyć tylko utrzymania czystości i porządku. Przepis ten nie daje tym samym podstawy do ingerowania przez lokalnego prawodawcę w prawo posiadacza pojazdu samochodowego do władania rzeczą, tak jak to ma miejsce w rozpatrywanym przypadku, gdzie zakazano dokonywania napraw przez

posiadacza zależnego i ograniczono to prawo posiadaczowi samoistnemu do „drobnych napraw” w związku „z bieżącą eksploatacją”, które to pojęcia dodatkowo są niedookreślone, a więc nie mogą mieć charakteru normatywnego. Lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów, czy zakazów obciążających właścicieli, czy osoby, którym przysługuje inne prawo do rzeczy, powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie, przez to jak najmniej ingerująca w wykonywanie prawa rzeczowego, które podlega szczególnej ochronie prawnej w Kodeksie cywilnym.

- § 6 ust. 1 i 2, zgodnie z którymi: właściciele nieruchomości, do których przylegają chodniki stanowiące część drogi publicznej, mają obowiązek usuwania z tych chodników błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (ust. 1). Uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsca niepowodujące zakłóceń ruchu pieszego lub pojazdów (ust. 2). Unormowania te nie realizują prawidłowo normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.z.p.g., gdyż stanowią jedynie kompilację treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.z.p.g. i art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.z.p.g. Pierwszy z tych unormowań stanowi, że rada gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W myśl drugiego ze wskazanych przepisów: właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości. Zakres tych unormowań jest inny. Art. 5 ust.1 pkt 4 u.c.z.p.g. nakłada na właścicieli wprost obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, a więc z terenu, który nie stanowi części nieruchomości zobowiązanego właściciela. Natomiast przepisy prawa miejscowego wydane na podstawie art. 4 ust.2 pkt 1 lit. b u.c.z.p.g. mają być adresowane wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością służącą do użytku publicznego. Na mocy tego przepisu lokalny prawodawca powinien określić wymagania, szczegółowe zasady obowiązujące przy uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Jednak omawiana delegacja

ustawowa nie upoważnia do określania sposobu uprzątnięcia zanieczyszczeń, dlatego również § 6 ust. 2 regulaminu ustanowiony został z istotnym naruszeniem delegacji ustawowej (por. wyrok WSA z dnia 7 listopada 2017r., sygn. akt II SA/OI 780/17, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl).

- § 8 ust. 3, który stanowi, że właściciel nieruchomości ma obowiązek utrzymywania pojemników w należytych stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, a także mycia pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych oraz ich okresowego dezynfekowania lecz nie rzadziej niż 1 raz na 6 miesięcy. Pojemniki nie powinny wydzielać nieprzyjemnych zapachów oraz nie powinny być uszkodzone np. pozbawione pokrywy, kółek, zaczepów do opróżniania itp. W ocenie Sądu przepis ten stanowi próbę powtórzenia art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.z.p.g., zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym. Skoro ustawodawca uregulował już ten obowiązek, to lokalny prawodawca nie może go powtarzać. W ustępie tym, jak domyślać się można Rada Miejska chciała określić, zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości, warunki utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Nie może to jednak polegać na modyfikacji przepisu ustawowego poprzez jego rozszerzenie.

- § 16 w brzmieniu przytoczonym w skardze. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości, że rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc, czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi (por. wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 443/16, publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl). Po pierwsze wskazać należy, że powyższe kwestie zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r. poz. 856 ze zm.). Zgodnie z art. 10 a ust. 3 tej ustawy zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Ustęp 4 art. 10a stanowi, że zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Treść zaskarżonego § 16 w istocie stanowi modyfikację tych unormowań i jest bardziej rygorystyczna niż przepisy ustawy. Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu

Administracyjnego wyrażony w wyroku z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12 (publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl), że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby), może 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. Trzeba przy tym podkreślić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku nie mogą być bardziej restrykcyjne od przepisów ustawy, a ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela muszą być uregulowane wyłącznie w drodze ustawy (art. 31 ust. 3 konstytucji RP). Zasadnie również skarżący wskazał na art. 77 kodeksu wykroczeń, który stanowi, że kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany. Nakładanie na członków wspólnoty samorządowej obowiązków wynikających już z innych przepisów prawa naraża tylko posiadaczy zwierząt na dodatkową odpowiedzialność karną z art. 10 ust. 2a u.c.z.p.g., który przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków określonych w regulaminie.

- § 17 ust. 3, w którym Rada Miejska wskazała, że na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, dopuszcza się utrzymywanie zwierząt gospodarskich pod następującymi warunkami: 1) posiadania budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt spełniających wymogi ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 290). Przepis ten ma charakter wyłącznie informacyjny, a ponadto podaje błędnie, że ustawa Prawo budowlane określa wymagania budynków gospodarskich przeznaczonych do hodowli zwierząt, w sytuacji gdy wymagania takie unormowane są w przepisach wykonawczych do tej ustawy, a więc w odrębnym akcie prawnym. Poza tym, przepisy zamieszczane w akcie prawa miejscowego, który ma moc powszechnie obowiązującą na terenie danej gminy muszą mieć charakter wiążący, a więc zawierać nakazy i zakazy (w omawianym przypadku ściśle kształtujące zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), z uwzględnieniem specyfiki danej gminy. Regulamin utrzymania czystości i porządku nie może wkraczać w dziedziny regulowane już odrębnymi przepisami aktów wyższej rangi.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w wyroku.

9



Na oryginale właściwe podpisy

W ZGODNOŚCI Z ORYGINAŁEM
SPECJALISTA


Anna Piontczak