

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Kielcach  
25-366 Kielce, ul. Prosta 10  
WYDZIAŁ II Ke, tel. 41/34-05-308/301



Dnia 6 marca 2020 r.  
Sygn. akt II SA/Ke 887/19  
W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

Rada Gminy Wilczyce  
Wilczyce 174  
27-612 Wilczyce

### DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA

W wykonaniu zarządzenia z dnia 28 lutego 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Sandomierzu.

Sekretarz


Starszy Inspektor Celibery

*[Handwritten signature]*

Załączniki:

1. odpis orzeczenia.

Sygn. akt II SA/Ke 887/19

Wyrok z dnia... 18 grudnia 2019 r.  
syg. akt... II SA/Ke 887/19  
jest prawomocny  
od dnia... 13 lutego 2020 r.  
Podpis sędziego: 



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jacek Kuza
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal (spr.) Asesor WSA Agnieszka Banach
Protokolant	Karolina Chrapkiewicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 grudnia 2019 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Sandomierzu  
na uchwałę Rady Gminy Wilczyce  
z dnia 12 lutego 2019 r. nr IV/38/2019  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

**stwierdza nieważność § 17 ust. 2 pkt 4 załącznika do zaskarżonej uchwały.**



Właściwe podpisy na oryginale  
Za zgodność z oryginałem  
świadczy .....

Starszy Inspektor Sądowy

  
Urszula Osara

## UZASADNIENIE

W dniu 12 lutego 2019 r. Rada Gminy Wilczyce, działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3, art. 18 ust. 2 pkt 8 i pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (brzmienie obowiązujące w dacie wydania aktu - tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm., zwanej dalej „u.s.g”) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (brzmienie obowiązujące na dzień wydania aktu - tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm., zwanej dalej „u.c.p.g.”), po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Sandomierzu, podjęła uchwałę nr IV/38/2019 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wilczyce (dalej też jako „Regulamin”).

W § 17 ust. 2 pkt 4 uchwały stwierdzono, że właściciel, posiadacz, ten kto zwierzę domowe chowa albo się nim posługuje lub je trzyma zobowiązany jest do „prowadzenia psa na smyczy i w kagańcu, a jego zwolnienie ze smyczy jest dozwolone jedynie poza miejscami publicznymi i w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w przypadku pełnej możliwości sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Prokurator Rejonowy w Sandomierzu, domagając się stwierdzenia nieważności cyt. wyżej regulacji. W tym zakresie skarżący wskazał na rażące naruszenie prawa tj. § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w związku z art. 4 ust. 2 ustawy - poprzez zamieszczenie w zakwestionowanym przepisie zapisu regulującego materię wykraczającą poza upoważnienie ustawowe. W uzasadnieniu autor skargi podkreślił, że zakres regulacji § 17 ust. 2 pkt 4 Regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g., który ma charakter wyczerpujący. Prokurator powołał się na prezentowane w orzecznictwie sądów administracyjnych stanowisko, zgodnie z którym rada gminy nie jest upoważniona do określenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku wyprowadzania psa na smyczy czy w kagańcu, jak również wskazywania miejsc czy sytuacji, w których psy mogą zostać zwolnione z uwięzi. Powyższa problematyka została bowiem uregulowana w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, która w

art. 10a zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (ust. 3) z zastrzeżeniem, że zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście (ust. 4). Natomiast judykatura wskazuje, że 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. 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Wilczyce wniosła o uwzględnienie skargi w całości, wskazując na słuszność zarzutów podniesionych przez Prokuratora. Organ wskazał, że podejmując zaskarżoną uchwałę nie wziął pod uwagę, iż wprowadzony w § 17 ust. 2 pkt 4 Regulaminu nakaz wyprowadzania wszystkich psów na terenie Gminy Wilczyce na smyczy i w kagańcu niezależnie od cech tych psów, ich rasy, innych uwarunkowań (w tym choroby) jest zbyt rygorystyczny i został wprowadzony wbrew poszanowaniu zasady proporcjonalności, a nadto wykracza poza upoważnienie ustawowe.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli

ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z 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 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.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05).

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego 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. Uchwała rady gminy musi bowiem 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).

Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 ustawy z dnia z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. - na datę podjęcia zaskarżonej uchwały - Dz.U. z 2018 r. poz. 1454), dalej jako „u.c.p.g”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Zakwestionowany w niniejszym przypadku przez Prokuratora zapis skarżonej uchwały został podjęty w wykonaniu art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., zgodnie z którym 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. W § 17 ust. 2 pkt 4 Regulaminu zapisano zatem, że właściciel, posiadacz, ten kto zwierzę domowe chowa albo się nim posługuje lub je trzyma zobowiązany jest do: „prowadzenia psa na smyczy i w kagańcu, a jego zwolnienie ze smyczy jest dozwolone jedynie poza miejscami publicznymi i w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w przypadku pełnej możliwości sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem”.

W ocenie Sądu, co do zasady nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Niemniej jednak obowiązki te muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powołany przepis ustawy upoważnił organ do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Obowiązki te zakreślono granicami celów wymienionych w tym przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Przywołany powyżej § 17 ust. 2 pkt 4 Regulaminu został sformułowany w sposób kategoriowy i niedopuszczający wyjątków, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ww. art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.), dalej „u.o.z.”, zgodnie z którym zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Jak zaś stanowi ust. 4 art. 10a powołanej ustawy zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Rację ma Prokurator, że treść zaskarżonego § 17 ust. 2 pkt 4 Regulaminu modyfikuje te unormowania i jest bardziej rygorystyczna niż przepisy ustawy. Sąd podziela stanowisko wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów w obroży i w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i

• Sygn. akt II SA/Ke 887/19

uwarunkowań indywidualnych (np. choroba) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami u.o.z., w tym działań określanych jako niehumanitarne. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. 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 dnia 13 września 2012 r., sygn. II OSK 1492/12, wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2678/15, wyroki WSA w Kielcach z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. II SA/Ke 703/17, z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 728/19, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., sygn. II SA/Kr 808/19).

Poza tym trzeba zwrócić uwagę, że kwestionowany zapis posługuje się pojęciem nieoznaczonym, trudnym do egzemplifikacji, więc nie spełniającym przesłanek prawidłowej techniki prawodawczej, w postaci „miejsca mało uczęszczanego”.

Mając zatem na uwadze powyższe i działając podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z istotnym naruszeniem prawa szczegółowo wskazanym powyżej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekł jak w sentencji wyroku.



Właściwe podpisy na oryginale  
Za zgodność z oryginałem  
świadczy Starszy Inspektor Sądowy

*Urszula Opara*