



PROKURATURA OKRĘGOWA
W SIEDLCACH
PROKURATOR OKRĘGOWY

Siedlce, dnia 19 maja 2021 r.

PO IV Pa 4.2020

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**

za pośrednictwem

Rady Miasta Siedlce

Strona skarżąca: **Prokurator Okręgowy w Siedlcach**
Prokuratura Okręgowa w Siedlcach
ul. Brzeska 97, 08-110 Siedlce
NIP: 821-10-45-759
REGON: 000569680

Strona przeciwna: **Rada Miasta Siedlce**

SKARGA

Prokuratora Okręgowego w Siedlcach na uchwałę Nr X/118/2019 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Siedlce (Dz. U. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 8621).

I. Na podstawie art. 8, art. 50 § 1, art. 53 § 2a w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 i art. 54 § 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.)

zaskarżam w części

uchwałę Nr X/118/2019 Rady Miasta Siedlce z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Siedlce (Dz. U. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 8621, dalej: Regulamin).

II. Zaskarżonej uchwale zarzucam istotne naruszenie przepisów prawa, a mianowicie przepisów art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm., dalej: u.c.p.g.) poprzez:

- 1) przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w § 4 ust. 1 i 3 Regulaminu poprzez ustanowienie warunku dla mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi w postaci zakazu podejmowania tych czynności przez osoby fizyczne, będące przedsiębiorcami, w sytuacji gdy przepisy ustawy upoważniają do określenia w regulaminie jedynie zasad, to jest warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne, nie zaś do zakazywania tych czynności konkretnym adresatom normy prawnej,
- 2) przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w § 4 ust. 2 Regulaminu poprzez ustanowienie zakazu mycia pojazdów samochodowych w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego, w sytuacji gdy przepisy ustawy upoważniają do określenia w regulaminie jedynie zasad, to jest warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie pojazdów samochodowych poza myjniami, były dopuszczalne, nie zaś do zakazywania tych czynności oraz posłużenie się pojęciem niedookreślonym „miejsca przeznaczonego do użytku publicznego”,
- 3) przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w § 4 ust. 3 Regulaminu poprzez posłużenie się pojęciami niedookreślonymi i ustanowienie warunków dla napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, w postaci możliwości dokonania „doraźnych” napraw i „regulacji” samochodów, które są zbyt ogólne, aby adresaci normy mogli je dochować oraz warunku braku

uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości, co w sposób nieuprawniony wkracza w regulacje prawa sąsiedzkiego określone w art. 144 Kodeksu cywilnego,

- 4) przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w § 12 ust. 1 Regulaminu poprzez sformułowanie postanowień odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w miejscu ich utrzymywania, a nie w miejscach publicznych, modyfikację zapisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm.) oraz określenie zasad odpowiedzialności za zachowanie zwierząt domowych, w sytuacji gdy taką odpowiedzialność i jej granice określają przepisy odrębnej rangi ustawowej,
- 5) przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu poprzez nałożenie obowiązku wyprowadzania psów na tereny użytku publicznego wyłącznie na uwięzi i w kagańcu, przez co obowiązek ten został sformułowany w sposób kategoriyczny, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ustawach, wykluczając możliwość zwolnienia psa ze smyczy w miejscach publicznych przeznaczonych do wspólnego użytku, przy zachowaniu nad nim kontroli, a także posłużenie się pojęciem niedookreślonym „terenu użytku publicznego”,
- 6) przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego w § 12 ust. 3 Regulaminu poprzez posłużenie się pojęciem „bezpośredniej, skutecznej kontroli”, przez co nie wiadomo do stosowania jakiego zakresu czynności obowiązany jest adresat normy prawnej,
- 7) niewyczerpanie zakresu upoważnienia ustawowego w § 12 ust. 4 Regulaminu poprzez nie wskazanie miejsc jakie zostały wyznaczone do zwolnienia psa z uwięzi,

III. Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. wnoszę o stwierdzenie nieważności w części uchwały w zakresie przepisów: § 4 ust. 1 w zakresie sformułowania „osób fizycznych, nie będących przedsiębiorcami”, § 4 ust. 2 i 3, § 12 ust. 1, ust. 2 pkt 2, ust. 3 i 4 Regulaminu.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Siedlce w dniu 27 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę Nr X/118/2019 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Siedlce. Uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. – na datę podjęcia zaskarżonej uchwały – Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. 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.

Z treści art. 4 ust. 2 u.c.p.g. wynika zaś, iż regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

- a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,
- b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

- c) uprzątkania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;
- 2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;
- 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.

Jak wynika z treści art. 4 ust. 2a u.c.p.g. rada gminy może w regulaminie:

- 1) wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów;

- 2) postanowić o zbieraniu odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy odrębnie od innych bioodpadów stanowiących odpady komunalne;
- 3) określić dodatkowe warunki dotyczące ułatwienia prowadzenia selektywnego zbierania odpadów przez osoby niepełnosprawne, w szczególności niedowidzące;
- 4) określić wymagania dotyczące kompostowania bioodpadów stanowiących odpady komunalne w kompostownikach przydomowych na terenie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi oraz zwolnić właścicieli takich nieruchomości, w całości lub w części, z obowiązku posiadania pojemnika lub worka na te odpady;
- 5) określić warunki uznania, że odpady, o których mowa w pkt 1 oraz w ust. 2 pkt 1 lit. a i b, są zbierane w sposób selektywny.

Dokonując oceny legalności uchwały Rady Miasta Siedlce należy zwrócić uwagę na zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Wymaga ona, aby materia regulowana wydanym aktem prawa wynikała z upoważnienia ustawowego, nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, ale także realizowała wszystkie obowiązki z upoważnienia tego wynikające. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), są aktami normatywnymi niższego rzędu, które powinny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu.

Wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres owych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem „w szczególności”, „może określić”, lecz użył pojęcia „regulamin określa”. Przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w jego treści jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie

ściśle określonym w ustawie. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. mają charakter wyczerpujący. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyroki NSA: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12, LEX nr 1291950; z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 73/13, LEX nr 1519423; z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14, LEX nr 1502921).

Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p.g. nie daje więc radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Za wykraczające poza zakres delegacji ustawowej należy uznać zapisy § 4 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu, w których to treści określono szczegółowe zasady dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, to jest warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o określenie warunków zapewniających usuwanie – zgodnie z ustawą – powstałych w ich następstwie zanieczyszczeń. Ustawa nie wprowadza bowiem generalnego zakazu mycia i naprawy pojazdów samochodowych na własnej nieruchomości (zob. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2873/15, LEX nr 2379360; wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 lipca 2015 r., sygn.

II SA/Łd 200/15, LEX nr 1792704; wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. II SA/Ke 970/19, LEX nr 3009936).

W związku z tym rada gminy, podejmując uchwałę w tym zakresie, jest zobligowana do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do formułowania i wprowadzania generalnych zakazów i ograniczeń.

Przekracza zatem zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. wprowadzone w § 4 ust. 2 Regulaminu ograniczenie możliwości mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, poprzez ustanowienie zakazu mycia pojazdów w miejscach przeznaczonych do użytku publicznego.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż pojęcie „miejsca przeznaczonego do użytku publicznego” jest niedookreślone i ogólne, przez co nie pozwala jego adresatom na prawidłowe określenie zakresu dozwolonych zachowań.

Brak jest również norm, z których wynikałoby upoważnienie dla lokalnego organu prawotwórczego do ograniczania w § 4 ust. 3 Regulaminu możliwość dokonywania napraw własnych pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, do takich które określono jako „doraźne” oraz stanowiące „regulacje”. Takie uregulowanie w sposób nieuprawniony ogranicza zakres dozwolonych zachowań ingerując w prawa podmiotowe jednostki. Zezwolenie na przeprowadzenie poza warsztatami samochodowymi wyłącznie „doraźnych” napraw i „regulacji” samochodów stanowi bowiem modyfikację regulacji ustawowej. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Wr 107/20, LEX nr 3071971; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 286/20, LEX nr 3045667; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Ol 164/20, LEX nr 3032436).

Ponadto użyte w tym przepisie zwroty „doraźne naprawy” oraz „regulacje” są niedookreślone i ogólne, co nie pozwala na prawidłowe ustalenie zakresu wykonywanych napraw.

Uregulowanie te ingeruje również w prawa podmiotowe jednostki poprzez ograniczenie możliwości napraw do własnych pojazdów, co prowadzi do ograniczenia kręgu adresatów normy do osób posiadających prawo własności pojazdu.

Wykracza także poza materię ustawową uzależnienie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi od warunku określonego w § 4 ust. 3 Regulaminu, w postaci braku uciążliwości dla mieszkańców sąsiednich nieruchomości. Postanowienia uchwały w tym zakresie, w sposób nieuprawniony wkraczają w materię uregulowaną w Kodeksie cywilnym, mianowicie w prawo własności i stosunki sąsiedzkie. Rada gminy nie posiada bowiem uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którą właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Za wykraczające poza zakres delegacji ustawowej należy również uznać zapisy postanowień określonych w § 4 ust. 1 i 3 Regulaminu, w których określono wymagania dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, wprowadzające *de facto* zakaz podejmowania tych zachowań przez osoby fizyczne, będące przedsiębiorcami. Powtórzyć należy, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie jedynie zasad, to jest warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne, nie zaś do zakazywania tych czynności konkretnym adresatom normy prawnej.

W § 12 Regulaminu określono obowiązki osób utrzymujące zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, osoby będące właścicielami lub opiekunami psów są zobowiązane do wyprowadzania psów na tereny użytku publicznego wyłącznie na uwięzi i w kagańcu.

Wskazać w tym miejscu należy, iż 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.

Analizowany przepis Regulaminu został sformułowany w sposób kategoryczny, nie uwzględniający specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ustawach, wykluczając możliwość zwolnienia psa ze smyczy w miejscach publicznych przeznaczonych do wspólnego użytku przy zachowaniu nad nim kontroli.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, iż wprowadzając przepis tej treści, organ uchwałodawczy pominął całkowicie regulację zawartą w art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r. poz. 122 ze zm., dalej: u.o.z.) zabraniającą puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Zatem materia, do której odnosi się § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, została już uregulowana przez prawodawcę w akcie wyższego rzędu – ustawie, co stanowi naruszenie delegacji ustawowej oraz § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm.).

Ponadto brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności wykroczeniowej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia.

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z treścią art. 77 § 1 Kodeksu wykroczeń kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. Zgodnie natomiast z § 2 tegoż przepisu kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany. Penalizacją objęto zatem trzymanie zwierząt bez zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności.

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”. Należy przy tym zauważyć – za autorem wymienionego Komentarza – że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa (zob. W. Kotowski, komentarz do art. 77 Kodeksu wykroczeń, LEX/el 2009).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podnosi się, że spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga zawsze np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa. Ponadto, niektóre psy, niebędące na liście ras psów niebezpiecznych, a wykazujące agresywność, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno natomiast wymagać od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. 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, czy w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne. W ustawie tej przez „humanitarne traktowanie zwierząt” rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę.

W świetle powyższego, generalny nakaz wyprowadzania psów na uwięzi i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia Regulaminu niepozwalające 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 (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 3039/15, LEX nr 2380250; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2021 r., III OSK 3403/21, LEX nr 3114505).

Należy również zwrócić uwagę, iż użyte w § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu pojęcie „tereny użytku publicznego” jest niedookreślone i ogólne, przez co nie pozwala jego adresatom na prawidłowe określenie zakresu dozwolonych zachowań, a ponadto może budzić wątpliwości interpretacyjne bowiem w treści art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. mówi się o terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. Wydaje się również, że pojęcie „terenu użytku publicznego” ma znacznie węższy zakres znaczeniowy, od pojęcia „terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”.

Dodania wymaga, iż w § 12 ust. 3 i 4 Regulaminu określono pewne wyjątki od nakazu ustanowionego w treści § 12 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, niemniej jednak przepisy te dotknięte są istotnymi wadami prawnymi.

§ 12 ust. 3 Regulaminu dopuszcza możliwość wyprowadzania psów na uwięzi bez kagańców, pod warunkiem, że osoba wyprowadzająca ma możliwość sprawowania bezpośredniej, skutecznej kontroli nad zachowaniem psa. Wyprowadzanie bez kagańca nie dotyczy psów ras uznawanych za agresywne i ich mieszańców.

Nie budzi najmniejszych wątpliwości, że pies będący na liście ras objętych rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne, winien być prowadzony w kagańcu i na smyczy, w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku. Trudno natomiast wymagać od właściciela lub opiekuna psa używania kagańców wobec psów, które ze względu na wagę i wielkość mogą być z łatwością utrzymane na smyczy. Organ stanowiący gminy w treści § 12 ust. 3 Regulaminu posłużył się niedookreślonym i budzącym wątpliwości co do zakresu zastosowania sformułowaniem „bezpośredniej, skutecznej kontroli”. Nie wiadomo do stosowania jakiego zakresu czynności według organu obowiązany jest adresat komentowanej normy, po drugie zaś trudno wymagać od właściciela lub opiekuna psa, by w każdej sytuacji i warunkach był zdolny do bezpośredniej, skutecznej kontroli nad

zwierzęciem, a zwierzę to zawsze reagowało na każdą komendę (podobnie wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. II SA/Bd 1310/18, LEX nr 2633782).

Ponadto warunek sprawowania bezpośredniej, skutecznej kontroli nad zachowaniem psa, stanowi również nieuprawnioną modyfikację art. 10a ust. 3 u.o.z. zabraniającą puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

W § 12 ust. 4 Regulaminu dopuszczono możliwość wyprowadzania psów bez uwięzi w miejscach do tego wyznaczonych. Regulamin nie określa jednak, jakie miejsca na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku zostały wyznaczone do tego celu, jak również nie wskazuje na ewentualne inne akty prawa miejscowego, w których określono tego typu miejsca. Treść przepisu prawa miejscowego, w kontekście regulacji praw i obowiązków, winna natomiast być oczywista i zrozumiała dla adresatów normy i pozwalająca na ich wyegzekwowania. Nie określenie miejsc, w których dozwolone jest wyprowadzanie psów bez uwięzi może bowiem prowadzić do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności wykroczeniowej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia.

Za wykraczające poza zakres delegacji ustawowej należy uznać zapisy § 12 ust. 1 Regulaminu.

Należy wskazać, iż obowiązki jak i zakazy dotyczące utrzymania zwierząt domowych zostały obszernie uregulowane w rozdziale 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Obowiązek sprawowania właściwej opieki (§ 12 ust. 1 Regulaminu – zdanie pierwsze) jest zbyt ogólny, by można było stwierdzić, że wprowadza dodatkowe wymogi w tym zakresie. Nieuprawnione jest również zawarcie w akcie prawa miejscowego normy odnoszącej się do wskazania zakresu odpowiedzialności za zachowanie zwierząt domowych osób je utrzymujących (§ 12 ust. 1 Regulaminu – zdanie pierwsze), w sytuacji gdy taką odpowiedzialność i jej granice określają przepisy odrębnej rangi ustawowej.

Należy również zwrócić uwagę, iż postanowienia § 12 ust. 1 Regulaminu – zdanie trzecie – nie określają obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe,

o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. Nie sposób jest bowiem uznać by celem tej regulacji była ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Treść wymienionego przepisu Regulaminu w sposób nieuprawniony określa bowiem obowiązki właścicieli lub opiekunów zwierząt w miejscu ich utrzymywania, a nie w miejscach publicznych przeznaczonych do wspólnego użytku. Ponadto kwestie te zostały uregulowane w treści art. 10a ust. 3 i 4 u.o.z.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności w części zaskarżonej uchwały.



Radosław Romaniuk

Załącznik 3 odpisy skargi