

IV SA/Po 576/23 - Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

LEX nr 3647385

Postanowienie

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 20 grudnia 2023 r.

IV SA/Po 576/23

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Donata Starosta.

Sędziowie WSA: Izabela Bąk-Marciniak, Maciej Busz (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 grudnia 2023 r. sprawy ze skargi M. O. na uchwałę Rady Miasta Piły z dnia 24 listopada 2020 r. nr XXXIV/346/20 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Piły postanawia:

1. odrzucić skargę,
2. zwrócić skarżącej M. O. kwotę 300 zł (słownie: 300 złotych) tytułem uiszczonego wpisu sądowego od skargi.

Uzasadnienie faktyczne

M. O. złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę nr XXXIV/346/20 Rady Miasta Piły z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Piły (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 8 grudnia 2020 r. poz. 9421, dalej "Uchwała" lub "Regulamin") zaskarżając ją w części, tj. w zakresie Załącznika Nr 1 co do:

- § 10 ust. 3, który przewiduje, że dozór nad psami i innymi zwierzętami domowymi poza ich miejscem stałego utrzymania, winien być adekwatny do gatunku, rasy i cech osobniczych, a także niekolidujących z przeznaczeniem danego obiektu czy terenu, gdzie zwierzę zostało wprowadzone,
- § 10 ust. 6, który przewiduje, że na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, właściciele i opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do przestrzegania zapisów porządkowych ustanowionych przez zarządców tych terenów,
- § 10 ust. 7, który przewiduje, że właściciele i opiekunowie wyprowadzający psy w miejsce publiczne, zobowiązani są do stosowania poniższych zasad:
 - 1) pies powinien być prowadzony na smyczy, z zastrzeżeniem pkt 2;
 - 2) zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone na terenach zielonych i parkach tylko wówczas, gdy pies ma założony kaganiec, z zastrzeżeniem pkt 3;
 - 3) psy należące do ras uznawanych za agresywne oraz mieszańce tych ras, a także psy, które zachowują się agresywnie, w stosunku do ludzi lub innych zwierząt, należy prowadzić w kagańcu i na smyczy, wyłącznie przez osoby pełnoletnie.

- § 10 ust. 8 pkt 2, który przewiduje, że obowiązek nakładania kagańca, o którym mowa w ust. 7 pkt 2-3, nie dotyczy psów do 12 miesiąca życia,

W uzasadnieniu Skarżąca wskazała na naruszenie m.in. art. 7 Konstytucji RP, art. 31 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, dalej jako u.s.g.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm., dalej jako u.c.p.g.) poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia nakładając w § 10 ust. 7 i 8 pkt 2 Uchwały na właścicieli psów obowiązek wyprowadzania w miejsca publiczne psów na smyczy, a psów rasy uznawanej za agresywną i ich mieszkańców na smyczy i w kagańcu oraz zwolnienie psa ze smyczy na terenach zielonych i parkach tylko wówczas, gdy pies ma założony kaganiec.

Zdaniem Skarżącej jej interes prawny w przedmiotowej sprawie rozumieć należy jako interes wynikający z nałożonego obowiązku prawnego lub udzielonego prawa (w tym przypadku zaskarżonej Uchwały). Prawem materialnym Skarżącej jest prawo właściciela psa. Dalej przytoczyła m.in. definicję strony z art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego i wskazała, że stwierdzenie interesu prawnego sprowadza się do ustalenia związku o charakterze materialnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Dalej argumentowała, że stosowanie norm prawnych Uchwały wywiera bezpośredni wpływ na sferę sytuacji prawnej Skarżącej będącej właścicielem psa albowiem ograniczają ją w funkcjonowaniu na terenie objętym uregulowaniami Uchwały i stanowią podstawę do wymierzania jej kar za niestosowanie się do przepisów Uchwały.

Do skargi M. O. załączyła kserokopię wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia (...) r. sygn. akt: (...), mocą którego została uznana za winną popełnienia czynu polegającego na niezachowaniu zwykłych środków ostrożności przy trzymaniu psa, tj. wykroczenia z art. 77 § 1 k.w. Skarżącej została wymierzona kara grzywny w wysokości (...) zł.

W ocenie Skarżącej, Uchwała, z przyczyn wskazanych powyżej, narusza jej prawo i jako taka w zaskarżonym zakresie winna być wyeliminowana z porządku prawnego poprzez stwierdzenie jej wydania z naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Piły wniosła o jej oddalenie podnosząc, że Skarżąca wykazała jedynie naruszenie jej interesu faktycznego, a nie prawnego.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) - zwanej dalej "p.p.s.a.", sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 (akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej), nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

W niniejszej sprawie przedmiotem skargi jest uchwała Rady Miasta Piły nr XXXIV/346/20 z dnia 24 listopada 2020 r., a zatem akt określony w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a.

Na wstępie wskazać należy, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu Postanowieniem z dnia 14 października 2022 r. w sprawie o sygn. IV SA/Po 219/22 odrzucił już uprzednio wniesioną przez M. O. tożsamą skargę na uchwałę Rady Miasta Piły nr XXXIV/346/20 z dnia 24 listopada 2020 r. ze względu na niewykazanie przez Skarżącą interesu prawnego. Wskazać należy, iż Sąd nie rozpoznawał wówczas skargi M. O. w warstwie merytorycznej, zatem dopuszczalne jest wniesienie kolejnej skargi, nie zachodzi bowiem przeszkoda w postaci res iudicata.

W niniejszej sprawie Skarżąca do skargi załączyła w odróżnieniu od ww. sprawy nadto kserokopię wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia (...) r. sygn. akt (...), którym została uznana za winną popełnienia czynu polegającego na nie zachowaniu zwykłych środków ostrożności przy trzymaniu psa i na podstawie art. 77 § 1 k.w. została ukarana karą grzywny w wysokości (...) zł wskazując, iż zaskarżone przepisy Uchwały stanowią podstawę do wymierzania jej kar za niestosowanie się do przepisów Uchwały.

Z uwagi na podobieństwo obu skarg za zasadne Sąd uznał powołanie się na argumentację wskazaną w postanowieniu WSA w Poznaniu z dnia 14 października 2022 r. w sprawie o sygn. IV SA/Po 219/22, którą Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela.

Jak słusznie bowiem wskazano podstawę do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu gminy stanowi przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) - zwanej dalej "u.s.g.", zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Skuteczne wniesienie skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., umożliwiające sądowi jej merytoryczne rozpoznanie, następuje zatem w sytuacji, gdy skarżąca wykaże naruszenie swego interesu prawnego unormowaniami zaskarżonej uchwały. Skarga na akt prawa miejscowego nie ma bowiem charakteru skargi powszechnej. Dlatego też nawet sprzeczność uchwały z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli zaskarżona uchwała nie narusza chronionego interesu prawnego lub uprawnienia strony skarżącej. Istotą interesu prawnego wnoszącej skargę do sądu administracyjnego na uchwałę organu gminy jest bowiem związek z konkretną normą prawa materialnego kształtującą sytuację prawną strony wnoszącej skargę. W orzecnictwie i doktrynie wskazuje się jednocześnie, że interes prawny winien być aktualny, obiektywnie istniejący w dacie wejścia w życie zaskarżonego aktu - bądź najpóźniej w dacie złożenia skargi - a także indywidualny i skonkretyzowany (zob.m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12; z dnia grudnia 2015 r. sygn. akt II FSK 817/14; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 165/15 - dostępne <http://orzeczenia.gov.pl>, dalej: CBOSA).

Dodatkowo, jak słusznie wskazuje się, naruszenie interesu prawnego winno mieć charakter bezpośredni i realny, a nie przyszły i niepewny, oparty na przewidywaniach i przypuszczeniach (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., sygn. akt II SA 2503/01, Lex nr 81964).

Zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. podlega zatem uchwała organu gminy godząca w sferę prawną skarżącego - wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne, które już nastąpiły bądź niewątpliwie, a przynajmniej z dużym prawdopodobieństwem, nastąpią w przyszłości. Uchwała, czy konkretne jej postanowienie, musi więc rzeczywiście naruszać istniejący interes prawny skarżącego (zob. postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 26 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 588/22, CBOSA).

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że M. O. ponownie nie wykazała związku pomiędzy zaskarżoną Uchwałą, a naruszeniem jej indywidualnej sytuacji prawnej. Skarżąca nie wskazała bowiem w jaki sposób postanowienia zaskarżonej Uchwały naruszają jej indywidualny i konkretny interes prawny.

Jak wskazano do skargi Skarżąca załączyła kserokopię wyroku Sądu Rejonowego w P. z dnia (...) r., sygn. akt (...), mocą którego uznana została za winną popełnienia czynu polegającego na nie zachowaniu zwykłych środków ostrożności przy trzymaniu psa, i wymierzona została jej kara grzywny w wysokości (...) zł. Powołując się na opisany wyrok Skarżąca argumentowała, że stosowanie norm prawnych Uchwały wywiera bezpośredni wpływ na sferę jej sytuacji prawnej będącej właścicielem psa, albowiem ograniczają ją w funkcjonowaniu na terenie objętym uregulowaniami Uchwały i stanowią podstawę do wymierzania jej kar za niestosowanie się do przepisów Uchwały.

Mając na uwadze powyższe i przyjmując nawet hipotetyczne założenie, że powyższy wyrok jest prawomocny, po pierwsze wskazać należy na brzmienie art. 77 § 1 k.w. zgodnie z którym: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany." Sama treść powołanego przepisu bez wskazania okoliczności, na podstawie których została Skarżącej wymierzona kara grzywny nie pozwala Sądowi powiązać ukarania Skarżącej grzywną z art. 77 § 1 k.w. z regulacjami zaskarżonej Uchwały. Załączony bowiem do skargi wyrok nie zawiera pisemnych motywów rozstrzygnięcia, a też sama Skarżąca w całej rozciągłości swej skargi poza ogólnymi odwołaniami do regulacji normatywnych w żaden sposób nie wyjaśniła na czym miało polegać owe niezachowanie zwykłych środków ostrożności przy trzymaniu psa, za które to wskazanym wyrokiem Sądu Rejonowego w P. została wymierzona jej kara grzywny.

Wobec czego Sąd nie jest w stanie ocenić czy okoliczności ukarania Skarżącej są w jakikolwiek sposób powiązane z zaskarżonymi regulacjami uchwały Rady Miasta Piły z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Piły.

Po drugie, Skarżąca nie wskazała nadto stosowanie jakich norm prawnych Uchwały wywiera bezpośredni wpływ na sferę jej sytuacji prawnej. Samo bowiem twierdzenie Skarżącej, iż będąc właścicielem psa jest ograniczona w funkcjonowaniu na terenie objętym uregulowaniami Uchwały jest zbyt ogólne dla wywiedzenia związku pomiędzy ukaraniem Skarżącej za niezachowanie zwykłych środków ostrożności przy trzymaniu psa a wykazanymi normami prawnymi zaskarżonej Uchwały.

Brak jest zatem podstaw normatywnych do wywodzenia, że nałożona na skarżącą kara wynika ze stosowania zaskarżonego Regulaminu.

Po trzecie, należy raz jeszcze zwrócić uwagę na treść art. 77 § 1 k.w., który w swej normatywnej treści przewiduje dwie alternatywy strony podmiotowej czynu: pierwsza to niezachowanie zwykłych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, a druga to niezachowanie nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. Zatem, w realiach niniejszej sprawy, nawet gdyby hipotetycznie przyjąć, że Skarżąca nie zastosowała się do regulacji Regulaminu i została za to ukarana (co jak już wskazano nie zostało przez Skarżącą wykazane), w ocenie Sądu hipotetyczne niezastosowanie się do Regulaminu mogłoby zostać uznane za niezachowanie nakazanych środków ostrożności, ponieważ Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Piły swoimi postanowieniami nakazuje wskazane w nim zachowania. Tymczasem z przedstawionego wyroku Sądu karnego w P. wynika, że Skarżąca została ukarana za niezachowanie jedynie zwykłych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, co tym samym wyklucza możliwość powiązania jej ukarania z zaskarżonym Regulaminem i nakazanymi środkami ostrożności, gdyż sąd karny nie wymierzył kary za niezachowanie nakazanych środków ostrożności.

Brak jest zatem podstaw do wywodzenia interesu prawnego skarżącej z treści samych postanowień uchwały Rady Miasta Piły z dnia 24 listopada 2020 r., podjętej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Piły w rozdziale 8 określa obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Skarżąca domaga się stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie:

- § 10 ust. 3, który stanowi, że dozór nad psami oraz innymi zwierzętami domowymi poza miejscem ich stałego utrzymania, winien być adekwatny do gatunku, rasy i cech osobniczych, a także niekolidujący z przeznaczeniem danego obiektu czy terenu, gdzie zwierzę zostało wprowadzone,
- § 10 ust. 6 zgodnie z którym na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku, właściciele i opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do przestrzegania zapisów porządkowych ustanowionych przez zarządców tych terenów;
- § 10 ust. 7, który stanowi, że właściciele i opiekunowie wyprowadzający psy w miejsca publiczne, zobowiązani są do stosowania poniższych zasad:
 - 1) pies winien być prowadzony na smyczy, z zastrzeżeniem pkt 2;
 - 2) zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone na terenach zielonych i parkach tylko wówczas, gdy pies ma założony kaganiec, z zastrzeżeniem pkt 3;
 - 3) psy należące do ras uznawanych za agresywne oraz mieszańce tych ras, a także psy, które zachowują się agresywnie w stosunku do ludzi lub innych zwierząt, należy prowadzić w kagańcu i na smyczy, wyłącznie przez osoby pełnoletnie; a także w zakresie:
- § 10 ust. 8 pkt 2 zgodnie z którym obowiązek nakładania kagańca o którym mowa w ust. 7 pkt 2-3 nie dotyczy psów do 12 miesiąca życia.

Odnosząc się do zarzutów Skarżącej, zdaniem Sądu wprowadzone zaskarżoną Uchwałą przepisy, ustanawiając powyższe zasady, nie przyznają Skarżącej żadnych uprawnień, legitymujących do zaskarżenia Uchwały. Skarżąca nie wykazała również, że jej sytuacja prawna uległa pogorszeniu wobec podjęcia przez Radę Miasta Piły zaskarżonej Uchwały, a

dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest wykazanie, że wskutek podjęcia Uchwały doszło do naruszenia konkretnego i aktualnego, prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę oraz wskazanie naruszenia przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną Skarżącej. Nie wykazała również, że jej sytuacja prawna uległa pogorszeniu wobec podjęcia przez Radę Miasta zaskarżonej Uchwały. Skarżąca ma bowiem jedynie interes faktyczny, a nie interes prawny, w zaskarżeniu Uchwały, który nie daje jednak podstaw do skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Skarżąca poprzestała bowiem na odwołaniu się do orzecznictwa sądów administracyjnych wskazującego, że wprowadzone w innych aktach prawa miejscowego ograniczenia w zakresie utrzymywania zwierząt domowych uznane zostały za niezgodne z prawem.

Treść przepisów każdej uchwały oceniana jest indywidualnie, zatem nie można automatycznie przenosić rozważań nad postanowieniami jednej uchwały na postanowienia Uchwały zaskarżonej w niniejszej sprawie. Przy czym, analiza w tym zakresie zaskarżonej Uchwały z 24 listopada 2020 r. poprzedzona winna być w pierwszej kolejności wykazaniem przez Skarżącą, że postanowienia zaskarżonej Uchwały naruszają jej indywidualną i konkretną sytuację prawną, czego nie wykazała. Samo wskazanie, że mieszka na terenie miasta Piły oraz że w związku z tym obowiązują ją przepisy Uchwały nie wystarcza do przyjęcia skargi na tą Uchwałę do kontroli przez sąd administracyjny. Uprawnienie do wniesienia skargi na podstawie przepisu art. 101 ust. 1 u.s.g. nie jest ograniczone tylko do osób tworzących wspólnotę terytorialną i mieszkających na obszarze danej gminy.

Legitymacja skargowa nie jest bowiem uzależniona od miejsca zamieszkania skarżącego, zaś sam fakt przynależności do wspólnoty gminnej, nie daje legitymacji do zaskarżania gminnej regulacji do sądu administracyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., sygn. akt OSK 1437/04, wyrok NSA z dnia 24 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 1097/05, CBOSA).

Niewystarczające jest także upatrywanie istnienia interesu prawnego w tym, że zakaz wprowadzony sporną Uchwałą narusza obywatelski interes prawny Skarżącej i że przestrzeń publiczna, powinna być dostępna dla wszystkim użytkownikom, w tym dla właścicieli psów.

Źródłem rozumianego w powyższy sposób interesu prawnego nie jest ani ogólna konstytucyjna zasada praworządności - określona w art. 7 Konstytucji RP, czy równości wobec prawa - wynikająca z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP - ani też określone w jej art. 31 ust. 1 gwarancje ochrony prawnej wolności człowieka. Normy konstytucyjne mogą stanowić podstawę do wykazania legitymacji skargowej jedynie wówczas, gdy formułują one w sposób bezpośredni obowiązek bądź uprawnienie dla podmiotu, który skargę wnosi (zob. wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r. sygn. akt II OSK 1032/10 - CBOSA). Wskazane wyżej normy konstytucyjne nie przyznają zatem Skarżącej bezpośrednio żadnych uprawnień do niczym nieskrępowanego prawa do swobodnego wyprowadzania psa bez smyczy i kagańca oraz nieograniczonego korzystania z każdej przestrzeni publicznej.

Koniecznym elementem jest wykazanie, jak to powiedziano powyżej, że postanowienia Uchwały spowodowały dla Skarżącej - M. O. - konkretnie niekorzystną sytuację prawą, a nie tylko faktyczną. Skarga oparta na art. 101 u.s.g. nie stanowi bowiem skargi *actio popularis* (skargi powszechnej). Tak samo, niewystarczające jest w niniejszej sprawie powołanie się na ogólny przepis art. 28 k.p.a. odnoszący się do pojęcia strony postępowania

administracyjnego. W niniejszej sprawie Skarżąca swoje uprawnienie do skutecznego wniesienia skargi do Sądu Administracyjnego wywodzić powinna z art. 101 ust. 1 u.s.g., który jako przepis szczególny zawiera dodatkową przesłankę - naruszenie interesu prawnego. Dopiero spełnienie tego wymogu pozwala na skuteczne wniesienie skargi do Sądu Administracyjnego na uchwałę Rady Miasta Piły, jednak Skarżąca nie wykazała takiego naruszenia.

W tym stanie sprawy skargę należało odrzucić na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.