



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 14 grudnia 2020 r.

Poz. 4916

WYROK NR II SA/RZ 231/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 22 lipca 2020 r.

sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk /spr./ WSA Ewa Partyka po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 22 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Miejskiej w Zaklikowie z dnia 20 maja 2016 r. nr XXIII/130/2016 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zaklików stwierdza nieważność załącznika zaskarżonej uchwały w zakresie: § 4 ust. 2 pkt 4, 5 i 6, § 6, § 7, § 12 ust. 3 pkt 1, § 14.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 20 maja 2016 r. nr XXIII/130/2016 Rada Miejska w Zaklikowie uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Leżajska. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) – dalej: "u.s.g." oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.) – dalej: "u.c.p.". Prokurator Prokuratury Rejonowej w Leżajsku w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, wniósł o stwierdzenie nieważności § 6, § 7 ust. 2, § 12 ust. 3 pkt 1 i § 14 ust. 1 i 2 załącznika do ww. uchwały. W uzasadnieniu wyjaśniono, że zaskarżoną uchwałą podjęto z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 u.c.p. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, w zw. z § 115 i § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g., poprzez: – powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację w § 6 załącznika do zaskarżonej uchwały treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p., normującego obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości; – wprowadzenie w § 7 ust. 2 Regulaminu bez podstawy prawnej obostrzeń dotyczących miejsc, w których może odbywać się naprawa samochodów poza warsztatami samochodowymi; – wprowadzenie w § 12 ust. 3 pkt 1 bezwarunkowego obowiązku prowadzenia psa na smyczy lub w kagańcu, a w przypadku ras agresywnych – obowiązku prowadzenia psa na smyczy i w kagańcu, przy jednoczesnym dopuszczeniu prowadzenia psa bez smyczy w miejscach mało uczęszczanych, w sytuacji, gdy upoważnienie ustawowe nie obejmuje kompetencji organu do określania zakazu zwolnienia od ww. obowiązku w zależności od rodzaju miejsca; – wprowadzenia w § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu uprawnienia Burmistrza do określania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, podczas gdy uprawnienie tego rodzaju – zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.c.p. – przysługuje wyłącznie radzie gminy. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Zaklikowie wniosła o jej uwzględnienie w zakresie § 6 i § 14 ust. 1 i 2 regulaminu, z przyczyn wskazanych przez Prokuratora. W zakresie § 7 ust. 2 i § 12 ust. 3 pkt 1 Regulaminu o oddaleniu skargi, gdyż zakwestionowane zapisy uchwały podjęto na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), 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 (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. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do kompetencji rady gminy należy stanowienie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji tego organu. Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 u.c.p. rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Akt prawa miejscowego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte zakresem przepisu art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji (zob.: G. Wierczyński "Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz", Oficyna 2009). Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreślił że, brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany, jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej (zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K.22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005). Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Zważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 rozporządzenia w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto w myśl § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, które może być traktowane w konkretnych sytuacjach, jako rażące naruszenie prawa. Trzeba też zauważyć treść przepisu § 6 rozporządzenia, który statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego. Przenosząc te rozważania na grunt niniejszej sprawy należy powiedzieć, że zakres kompetencji rady gminy przy uchwalaniu regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie uregułuje art. 2 u.c.p., w którym wyznaczono zakres przedmiotowy i podmiotowy szczegółowych zasad obowiązku utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Zdaniem Sądu postanowienia zawarte w załączniku do uchwały zakwestionowane w skardze to jest § 6, § 7 ust. 2, § 12 ust. 3 i § 14 ust. 1 i 2 okazały się zasadne. Natomiast Sąd działając w trybie art. 134 § P.p.s.a. stwierdził nieważność § 4 ust. 2 pkt 4,5,6, załącznika do zaskarżonej uchwały jako podjęte z naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 u.c.p. W skardze Prokurator zakwestionował treść § 6 załącznika do uchwały, który stanowi, że właściciel nieruchomości jest zobowiązany do niezwłocznego usunięcia błota śniegu, lodu z przyległych do nieruchomości chodników, złożeniu w miejscu umożliwiającym ich zabranie, niepowodującym zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. Sąd uwzględnił ten zarzut skargi, gdyż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p. upoważnił radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, dlatego nałożenie przewidzianych w ww. § 6 obowiązków wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Trzeba zauważyć, że zgodnie

z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p. 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. Natomiast przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p. zezwala radzie gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś do regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia (por. też wyrok WSA w Kielcach z 27.07.2015 r., sygn. II SA/Ke 572/15). Niezgodne z prawem jest określenie przez radę gminy, że właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć zanieczyszczenia niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p. Brak jest także delegacji ustawowej dla formułowania w regulaminie obowiązku usuwania "niezwłocznie" oraz wskazania miejsca ich złożenia. Zasadnie w skardze Prokurator wywiódł przekroczenie delegacji ustawowej dla obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b) u.p.c. W odróżnieniu od przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p., delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b) u.c.p. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W kwestii zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" wypowiada się art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p., a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p. nie reguluje więc kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.c.p. tj. zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19). Sąd mając na względzie wywiedzioną wyżej argumentację wskazuje na rozróżnienie pomiędzy obowiązkiem wynikającym wprost z ustawy a delegacją dla lokalnego prawodawcy do określenia obowiązków w akcie prawa miejscowego stwierdził też nieważność zapisów w § 4 ust. 2 pkt 4, 5, 6. Stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 pkt 4 było spowodowane określeniem czasowym, w jakim ma nastąpić uprzątnięcie błota, śniegu, lodu lub innych zanieczyszczeń położonych wzdłuż nieruchomości. Powyższe jest spowodowane uznaniem za zasadny zarzut skargi Prokuratora względem zapisu zawartego w § 6 załącznika do zaskarżonej uchwały. Zapis § 4 ust. 2 pkt 5 świadczy o tym, że uchwałodawca wkroczył w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p. dla określenia obowiązku przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Z dyspozycji § 4 ust. 2 załącznika do regulaminu wynika, że w przepis ten ma określać obowiązki właścicieli nieruchomości związane z utrzymaniem czystości i porządku na terenie podległej nieruchomości. Natomiast w pkt 6 stwierdzono, że obowiązkiem właściciela nieruchomości, co do podporządkowanej mu nieruchomości jest uprzątnięcie chodników, ulic zieleńców itp. odchodów po swoich zwierzętach. Redakcja tego przepisu zawiera sprzeczność pomiędzy zakresem przedmiotowym obowiązku a dyspozycją z § 4 ust. 2 regulaminu nakierowaną na właściciela nieruchomości. Opisana sprzeczność regulacji stanowiła podstawę do stwierdzenia nieważności i tego zapisu, co Sąd uczynił z urzędu. Podstawą ustawową dla uchwalenia obowiązków określonych w § 7 załącznika Regulaminu był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy, który stanowi, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępny: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Powołany przepis nie upoważnia natomiast prawodawcy lokalnego do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko na wydzielonych utwardzonych częściach nieruchomości. Powyższe stałoby w kolizji z możliwością wykonywania prawa własności nieruchomości, gdy nie wykonuje się czynności kolidujących z prawem ochrony środowiska. Za taką nie można uznać mycia samochodu na nieutwardzonej części działki np. przy użyciu tylko wody lub wody i środków biodegradowalnych. Wprowadzając tego rodzaju ograniczenie organ przekroczył ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) ustawy. Z § 7 ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały

wynika, że prowadzenie napraw pojazdów mechanicznych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych oraz pod warunkiem 1) niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko w tym ograniczenie emisji hałasu i spalin; 2) zabezpieczenia przed wydostaniem się eksploatacyjnych płynów samochodowych do środowiska. Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy dotyczącej wymogu ustalenia w regulaminie warunków naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi, a nie w warsztatach naprawczych. Sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny; uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., II SA/Gd 80/19, dostępny na stronie <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W ocenie Sądu kwestionowana przez Prokuratora regulacja Regulaminu z uwagi na posłużenie się zwrotem "uciążliwości" jest zbyt ogólna i wieloznaczna, niepozwalająca na wyinterpretowanie z niej powinności konkretnego zachowania się, a zatem pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej. Użyte przez ustawodawcę sformułowanie "uciążliwości" w delegacji ustawowej na potrzeby określenia celów, które mają zostać osiągnięte poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. np. art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.), nie może być jednocześnie utożsamiane z samą zasadą. Czym innym jest ogólne wskazanie przez ustawodawcę zamierzonego celu jakim jest zapobieżenie "uciążliwości dla ludzi", a czym innym określenie konkretnych zasad (instrumentów), przy wykorzystaniu których ten określony ustawą cel ma zostać osiągnięty. Podobnie warunek zawarty w pkt w ust. 2 § 7 załącznika jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować. Zaskarżony przepis nie określa tych zasad kompleksowo, lecz ogólnikowo, akcentując kwestię zanieczyszczenia wód i gruntu oraz uciążliwości dla sąsiadów, które niewątpliwie nie wyczerpują tych zasad. W szczególności, Regulamin nie określa zasad pozbywania się powstałych w procesie naprawy pojazdów nieczystości, zabezpieczenia terenu, na którym te procesy się odbywają przed tymi nieczystościami. Odwołanie się w zaskarżonym przepisie ogólnikowo do obowiązujących przepisów prawa jeśli chodzi o sposób postępowania z powstającymi odpadami nie zmienia tej oceny. Tym samym § 7 w całości jest nieprawidłowy i czyni zasadnym zarzut Prokuratora dotyczący przekroczenia ustawowego upoważnienia. Warto też w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09 (OTK-A 2009/9/138), z którego wynika, że na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Wprawdzie wyrok ten odnosi się do tworzenia przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana w nim reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie tworzenia prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 lipca 2019 r. sygn. II SA/Gd 62/19). Za zasadny Sąd uznał też zarzut skargi do treści zawartej w § 12 ust. 3 pkt 1, w której określono obowiązki osób utrzymujących zwierzęta. Zasadnie podniósł Prokurator, że doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy poprzez nałożenie w § 12 ust. 3 pkt 1 załącznika do regulaminu, na właścicieli zwierząt domowych obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną dodatkowo w kagańcu oraz możliwość zwolnienia psa ze smyczy, ale z założonym kagańcem tylko w miejscach mało uczęszczanych, przy spełnieniu jednocześnie wymogu sprawowania bezpośredniej, pełnej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia. W ocenie Sądu zapis ten narusza delegację ustawową art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, której istotą jest określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Ponadto redakcja tego przepisu polegająca na ujęciu w jednozdaniowej wypowiedzi wielokrotnie złożonej powoduje, że staje się ona niejednoznaczna, co do przedmiotu przyjętych rozwiązań. Niezrozumienie wynika również z tego, że uchwałodawca posługuje się terminologią, która nie jest użyta ani

w ustawie, ani na potrzeby przyjętej uchwały a to: "miejsca małoucześnie". Przez miejsca małoucześnie można bowiem rozumieć miejsca małoucześnie ze względu na swoje położenie lub małoucześnie ze względu na porę dnia, co może być również odnoszone do centrum miasta. 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 2020 r., poz. 638), zabraniającym puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Kluczowym zagadnieniem jest relacją między delegacją dla wydania kontrolowanego regulaminu, a normy wynikającej z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniającej puszczania psów bez możliwości ich kontroli. Pozostawienie tej oceny kontroli wyłącznie właścicielowi psa w kontekście zapisów w § 12 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały stanowiłoby uchylenie aktem prawa miejscowego regulacji ustawowej. Kontrola nad psem jest zagadnieniem bardzo złożonym, gdyż w przypadku nawet psa, który przeszedł kilka stopni szkolenia mogą wystąpić sytuacje, w których pies nie będzie reagował na komendy właściciela. Te zastrzeżenia należy przenieść do przestrzeni publicznej, w której poruszają się ludzie i dzieci. Zauważyć należy, że art. 77 Kodeksu wykroczeń stanowi o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, co nie jest tożsame z wymogiem trzymania psa na smyczy i w kagańcu. Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień opiekuna/właściciela psa/zwierzęcia domowego, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (vide: wyrok NSA z 13.09.2012 r., sygn. akt II OSK 1492/12; wyrok NSA z 27.06.2017 r., sygn. akt II OSK 2980/15; wyrok WSA w Kielcach z 19.12.2017 r., sygn. akt II SA/Ke 748/17; wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.12.2019 r. sygn. akt II SA/Bd 627/19 - dostępne na str. cbosa). Z powyższych względów Sąd uznał przedmiotowe regulacje za nadmierne, niejasne i niedookreślone w zakresie określenia "miejsca małoucześnie", nieuwzględniające specyficznych sytuacji dotyczących danego zwierzęcia, jego cech biologicznych, potrzeb, wieku, stanu zdrowia, fizjologii, a także nieproporcjonalne, bardziej rygorystyczne niż przewidziane w ustawie, i tym samym wykraczające poza cel określony w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p., co uzasadniało stwierdzenie nieważności § 12 ust. 3 załącznika do uchwały. Sąd uznał za zasadne zarzuty skargi skutkujące stwierdzeniem nieważności § 14 zakwestionowanego regulaminu. Słusznie wskazano w skardze, że z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru deratyzacji należy do wyłącznej kompetencji Rady Gminy i musi być określone w regulaminie zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.c.p. Celem tego upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p. do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np.: sposób użytkowania) wymagające poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Mając na uwadze powyższe, Sąd stwierdził nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 2, pkt 4,5,6, § 6, § 7, § 12 ust. 3 pkt 1, § 14 na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.