



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 5913

WYROK NR II SA/WR 72/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 lipca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia NSA Halina Filipowicz - Kremis

Sędzia WSA Olga Białek (spr.)

Asesor WSA Malwina Jaworska - Wołyniak

Starszy specjalista Marta Klimczak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 18 lipca 2024 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie
na uchwałę Rady Gminy Jemielno
z dnia 26 września 2017 r. nr XXXIV/170/2017
w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie
Gminy Jemielno

I. stwierdza nieważność § 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „i wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2018 roku.”;

II. stwierdza nieważność § 22 ust. 1, lit. b, § 22 ust. 1 lit. c, § 22 ust. 1 lit. d, § 22 ust. 2 lit. a, § 22 ust. 2 lit. b i § 22 ust. 2 lit. c oraz § 25 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały;

III. oddala skargę w pozostałej części.

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 26 września 2017 r. nr XXXIV/170/217 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno, podjętą na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej zwana „u.s.g.”) oraz art. 4 i art. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.; zwana dalej „u.cz.p.g.”), Rada Gminy Jemielno po zasięgnięciu opinii Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Górze uchwaliła, co następuje:

„§ 1. *Wprowadza się Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.*

§ 2. *Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Jemielno.*

§ 3. *Traci moc uchwała nr XVII/87/2016 Rady Gminy Jemielno z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jemielno.*

§ 4. *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego i wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2018 roku.”*

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Prokurator Rejonowy w Głogowie, zaskarżając ją w części dotyczącej § 4 oraz jej załącznika nr 1 (zwany dalej „Regulaminem”) w zakresie § 22 ust. 1 lit. b, lit. d, ust. 2 lit. d (jak wynika z uzasadnienia skargi) i § 25 ust. 1 (powinno być § 25, bowiem paragraf ten nie ma żadnych ustępów) oraz zarzucając, że zaskarżona uchwała została wydana z rażącym naruszeniem prawa, tj.:

1) art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483; zwana dalej „Konstytucja RP”) oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 u.cz.p.g. przez wprowadzenie w „§ 22 lit. b” (powinno być § 22 ust. 1 lit. b) Regulaminu obowiązku wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe wyposażenia psów wyprowadzanych poza teren nieruchomości w obrozę i wyprowadzanych na uwięzi, zaś w przypadku psów rasy uznanej za agresywne w kaganiec i obrozę – w sytuacji gdy zaskarżony przepis – nie uwzględnia cech osobniczych zwierzęcia, wieku oraz jego stanu zdrowia, przez co jest niezgodny za zasadą proporcjonalności uregulowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

2) art. 7, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 u.cz.p.g. przez przekroczenie w „§ 6 ust. 1 pkt 5” (powinno być § 22 ust. 2 lit. d) Regulaminu delegacji ustawowej i nałożeniu obowiązku natychmiastowego usuwania przez właścicieli zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta, w sytuacji gdy kwestia ta została uregulowana w sposób wyczerpujący w art. 145 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń;

3) art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 pkt 6 u.cz.p.g. polegającym na ograniczeniu zakazu w „§ 6 ust. 2 pkt 1 zdanie 1” (powinno być § 22 ust. 1 lit. d) Regulaminu tylko do osób niewidomych korzystających z pomocy psów przewodników, w sytuacji gdy skarżony zapis stanowi uregulowanie o bardziej restrykcyjnym charakterze aniżeli art. 20a ust. 1 w zw. art. 2 ust. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (dalej zwana „u.reh.zaw.”), zgodnie z którym, prawo wstępu do budynków użyteczności publicznej przysługuje psu asystującemu, który jest przeznaczony do pomocy nie tylko osobie niewidomej, ale również innym osobom niepełnosprawnym;

4) art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.cz.p.g. polegającym na wprowadzeniu w „§ 8 ust. 1” (zapewne chodzi o § 25) Regulaminu obowiązku po stronie właścicieli nieruchomości przeprowadzenia deratyzacji na terenie nieruchomości, w sytuacji gdy dokonanie deratyzacji, jak również wskazanie obszarów deratyzacji, należy do zadań własnych gminy, skutkiem czego doszło do przekroczenia delegacji ustawowej;

5) art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.; zwana dalej „u.ogł.akt.norm.”) polegającego na wskazaniu w § 5 (powinno być § 4) uchwały dwóch dat wejścia w życie uchwały w ten sposób, iż wskazano, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 01 lipca 2021 r.

Wskazując na powyższe zarzuty, strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Uzasadniając zarzuty i wnioski skargi, strona skarżąca wskazała, że 22 lit. b Regulaminu (§ 22 ust. 1 lit. b) jest sprzeczny z zasadą proporcjonalności i humanitaryzmu w zakresie w jakim nakłada na właścicieli bezwzględny obowiązek trzymania psa na uwięzi oraz kagańcu, nie uwzględniając jego cech osobniczych, wieku, czy stanu zdrowia. Podkreślono, że zaskarżone uregulowanie jest niehumanitarne przede wszystkim względem psów starych i schorowanych (bez względu na rasę), dla których smycz lub kaganiec może wiązać się z niepotrzebnym cierpieniem, w sytuacji, gdy zagrożenie z ich strony obiektywnie nie wystąpi. Powyższą

normę – w ocenie Prokuratora – należy rozpatrywać jako regulację niehumanitarną także względem psów sprawnych, albowiem zaskarżony przepis wyklucza możliwość zwolnienia z uwięzi psa celem umożliwienia mu „wybiegania się”, w warunkach gdzie ryzyko spowodowania zagrożenia dla innych osób jest subminimalne bądź żadne. W tym także zakresie strona skarżąca uznała, że kwestionowana regulacja stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g., albowiem reguluje ona kwestię, która została już unormowana w innym akcie prawnym a to w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (dalej zwana „u.och.zw.”). Dokonując analizy zaskarżonego przepisu, nie może umknąć uwadze również kwestia, że organ chcąc pozostać w sferze przyznanej mu delegacji ustawowej, nie może tworzyć aktów prawa miejscowego, których zapisy w swej treści są bardziej restrykcyjne niż akty wyższego rzędu. W analizowanym przypadku Regulamin jest niezgodny nie tylko z art. 10a ust. 3 u.och.zw., ale również art. 20a ust. 6 u.reh.zaw., zgodnie z którym osoba niepełnosprawna nie jest obowiązana do zakładania psu asystującemu smyczy ani kagańca.

Uzasadniając drugi zarzut, strona skarżąca stwierdziła, że kwestia dotycząca obowiązku sprzątania zanieczyszczeń została wyczerpująco uregulowana w art. 145 Kodeksie wykroczeń, zgodnie z brzmieniem którego, odpowiedzialność za wykroczenie ponosi ten kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. W ocenie Prokuratora, uregulowanie powyższej kwestii z racji, że zostało uregulowane w akcie prawnym wyższego rzędu, prowadzi do wniosku, że również i w tym aspekcie Rada Gminy uchwaliła normę prawną z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W zakresie trzeciego zarzutu wskazano, że w § 6 ust. 2 pkt 1 Regulaminu (§ 22 ust. 1 lit. d) uchwalono zakaz wprowadzania psów na teren obiektów użyteczności publicznej tylko w odniesieniu do psów asystujących osobom niewidomych, co jest niezgodne z art. 20a ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 11 u.reh.zaw. Zgodnie z art. 20a ust. 1 u.reh.zaw., ustawa określa, do jakich budynków, osobie niepełnosprawnej korzystającej z pomocy psa asystującego, przysługuje prawo wstępu. Jednocześnie art. 2 pkt 11 u.reh.zaw. wskazuje kategorie osób, jakim pomoc psa asystującego przysługuje – są tu wymienione osoby niewidome, ale również niedowidzące, czy o ograniczonej sprawności ruchowej. Z tego też względu ograniczenia wyłączenia zakazu wstępu do obiektów użyteczności publicznej tylko do psów asystujących osobom niewidomych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, albowiem prawo wstępu do tych obiektów posiada każdy pies asystujący osobie niepełnosprawnej.

Odnosząc się do czwartego z poniesionych zarzutów, Prokurator stwierdził, że obowiązek deratyzacji należy do zadań własnych gminy, zaś art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p.g. nie statuuje po stronie rady gminy uprawnienia do przeniesienia tego zadania na inny podmiot. Stąd też zobowiązanie właścicieli nieruchomości do deratyzacji dwa razy do roku oraz określenie terminów jej przeprowadzenia należy uznać – zdaniem strony skarżącej – za sprzeczne z przysługującą gminie delegacją ustawową.

W kwestii piątego, ostatniego z zarzutów wskazano, że w § 5 (§ 4) zaskarżonej uchwały postanowiono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2018 roku. Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 u.ogł.akt.norm., akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Nie jest zatem możliwym wskazanie dwóch dat wejścia w życie aktu prawnego jako całości.

W odpowiedzi na skargę organ oświadczył, że przychyliła się w całości do stanowiska strony skarżącej i uwzględniła wskazane zarzuty.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie natomiast z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej zwana „p.p.s.a.”), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.).

W realiach badanej sprawy kontroli sądowoadministracyjnej poddano wymienione w skardze zapisy zaskarżonej uchwały w części dotyczącej jej § 4 oraz w zakresie § 22 ust. 1 lit. b, lit. d, ust. 2 lit. d i § 25 Regulaminu. W ramach uwag o charakterze ogólnym podkreślić trzeba, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem, co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (zwane dalej „rozp.PRM”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozp.PRM będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej „TK”) mianem „rudymetrycznych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Jednym ze wspomnianych „rudymetrycznych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozp.PRM, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozp.PRM, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010 r., s. 633). Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa sądów administracyjnych i TK jako rażące naruszenie prawa (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., IV SA/Po 431/11).

Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne można uznać powtarzanie w aktach prawa miejscowego, takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy, innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (S. Wronkowska, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). W orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 27 października 2009 r., II SA/Bd 688/09).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonej uchwały, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 u.c.z.p.g., w którym wskazano, czego dotyczyć mają określone w Regulaminie zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09). Przepis art. 4 ust. 2 u.c.z.p.g. nie daje bowiem prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza

zakres delegacji ustawowej (wyroki WSA: w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., III SA/Kr 756/08; we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09). Zapisy uchwały mają na celu uszczegółowienie norm wynikających z aktów wyższego rzędu.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd uznał za uzasadnione zarzuty skargi dotyczące § 22 ust. 1 lit. b, d oraz ust. 2 lit. a, b, c Regulaminu, z tym jednak zastrzeżeniem, że należy poniższe uwagi również odnieść do niezaskarżonego przez Prokuratora § 22 ust. 1 lit. c Regulaminu.

Zgodnie z § 22 Regulaminu, do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe należy:

„1. w odniesieniu do psów:

- a) *utrzymywanie psów wyłącznie na terenie swojej posesji,*
- b) *wyprowadzanie psa na smyczy, a psy ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny - na smyczy w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe,*
- c) *zwolnienie przez właściciela nieruchomości psa ze smyczy na terenie nieruchomości może mieć miejsce w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie i wyklucza samowolny dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem,*
- d) *nie wprowadzanie psów do obiektów użyteczności publicznej, z wyłączeniem obiektów przeznaczonych dla zwierząt, takich jak lecznice, postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów - przewodników,*

2. w odniesieniu do wszystkich zwierząt domowych:

- a) *stały i skuteczny dozór,*
- b) *nie wprowadzanie zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci, kąpielisk oraz na tereny objęte zakazem na podstawie odrębnych uchwał rady gminy,*
- c) *zwolnienie zwierząt domowych z uwięzi dopuszczalne jest wyłącznie na terenach zielonych, w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania kontroli nad ich zachowaniem, nie dotyczy ono psów ras uznanych za agresywne,*
- d) *natychmiastowe usuwanie, przez właścicieli, zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na innych terenach przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności na chodnikach, jezdniach, placach, parkingach, terenach zielonych, itp. Postanowienie to nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z psów przewodników,*
- e) *niedopuszczanie do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta domowe;”*

Podkreślenia wymaga, że wskazane przepisy Regulaminu muszą być rozpatrywane nie tylko w kontekście upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g., ale również w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady humanitarnego traktowania zwierząt (art. 5 u.och.zw.). Zgodnie z tym pierwszym przepisem, 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. Upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 u.c.z.p.g. jest „szczegółowym” upoważnieniem do wydania aktu prawa miejscowego wykonawczego do ustawy, przy czym jednocześnie trzeba podkreślić, że z woli ustawodawcy wartościami, które regulamin ma chronić w świetle powszechnie obowiązującego prawa, jest czystość i porządek. Oznacza to, że należy odpowiednio rozumieć charakter wykonawczy omawianego regulaminu, który zasadniczo sprowadza się do wykonania postanowień ustawy w granicach upoważnienia ustawowego. Jednak, jeżeli ustawa zawierająca upoważnienie reguluje przedmiot (sferę stosunków społecznych) właściwy także normom/przedmiotom regulacji innych ustaw, to w konsekwencji ten wykonawczy charakter regulaminu ma się odpowiednio także i do przedmiotu regulacji tych innych ustaw, oczywiście przy zasadniczym założeniu mieszczącego się regulowanej materii w granicach omawianego upoważnienia ustawowego, jak i chronionych celów i wartości, którymi są czystość i porządek. Celem i zadaniem regulaminu jest uszczegółowienie zasad mieszczących się w ramach upoważnienia ustawowego. A zatem chodzi o instrumentalne uszczegółowienie zasad ustawowych tak, aby prawodawcze wykonanie zasad będących wyrazem uszczegółowienia wskazanych/wyrażonych w regulaminie dało merytoryczny, materialny efekt realizacji „wykonywanej” zasady ustawowej. Jednocześnie metoda regulacji stosowana przez ustawodawcę pozwala na przyjęcie tezy, że posłużył się on w omawianym upoważnieniu ustawowym pojęciem zasady sensu largo, w pewnych przypadkach utożsamiając zasadę z normą prawną (wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II OSK 2866/15, LEX nr 2380248).

Uwzględniając powyższe ogólne rozważania, zasadne jest stanowisko strony skarżącej, że § 22 ust. 1 lit. b Regulaminu poprzez nałożenie na właścicieli psów obowiązku wyprowadzania psów na smyczy a psów rasy uznawanej za agresywną lub zachowujące się agresywnie – na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby

dorośle narusza normę kompetencyjną art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. Sąd podziela w tym względzie utrwalone już w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisko, że generalny nakaz wyprowadzania psów na uwięzi w obroży, na smyczy czy w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa i innych zwierząt domowych bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. 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 (wyroki: NSA z dnia 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; WSA w Krakowie z dnia 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19). Co więc istotne, stanowisko to nie wyklucza możliwości wprowadzenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku obowiązku prowadzenia psa i innych zwierząt domowych w miejscach powszechnie dostępnych na uwięzi czy w obroży (kagańcu). Zastrzega jedynie, że tego rodzaju obowiązek nie może mieć charakteru generalnego i powinien być warunkowany przesłankami wskazującymi na niezbędność nałożenia tego rodzaju obowiązku (zasada proporcjonalności). W szczególności mogą to być przesłanki odnoszące się do cech osobniczych zwierzęcia przemawiające za potrzebą zastosowania tego rodzaju środków (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 618/14). Prawidłowa redakcja przepisu realizującego upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. powinna uwzględniać zatem wymienione zasady, a także okoliczność, że istnieją wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (wyroki NSA z dnia: 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15).

Należy mieć również na względzie, że na poziomie ustawowym zakazano posiadaczom psów puszczenia ich bez możliwości kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna (art. 10a ust. 3 u.och.zw.). Przy czym istotne jest, że zgodnie z art. 10a ust. 4 u.och.zw., zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Z treści art. 10a ust. 3 u.och.zw. wynika zatem wprost zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Na gruncie u.och.zw. przez „humanitarne traktowanie zwierząt” rozumie się traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Zatem wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy (i w kagańcu), niezależnie od ich cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych, może również w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami u.och.zw. Spełnienie warunku panowania nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne nie wymaga bowiem zawsze 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 w wykazie ras psów uznawanych za agresywne, a wykazujące agresywność powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Zwykle 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. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w tym zakresie prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności za zachowania obiektywnie mogące nie stwarzać zagrożenia dla otoczenia. Przypomnieć trzeba, że postanowienia regulaminu nieuwzględniające specyficznych sytuacji, nakładające nadmierne obowiązki, naruszają tę zasadę, zwłaszcza gdy określone w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane chociażby w u.och.zw. (wyroki NSA z dnia: 13 września 2012 r., II OSK 1492/12; 27 czerwca 2017 r., II OSK 2678/15; 27 czerwca 2017 r., II OSK 2980/15; 27 czerwca 2017 r., II OSK 3039/15 oraz wyroki WSA w: Kielcach z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Ke 703/17; Gdańsku z dnia 24 lipca 2019 r., II SA/Gd 62/19; Krakowie z dnia 10 października 2019 r., II SA/Kr 808/19).

Uwzględniając powyższe, należało stwierdzić, że lokalny prawodawca w Regulaminie nie dopuszcza żadnych wyjątków od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy czy innych zwierząt domowych na uwięzi wynikających ze specyficznych cech biologicznych, stanu zdrowia czy fizjologii zwierzęcia. Tymczasem nie w każdej sytuacji na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku koniecznym jest prowadzenia psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu czy zwierząt domowych na uwięzi. Niewątpliwie właściciel psa został ograniczony w wyborze zastosowania wobec swojego psa wystarczającego środka ostrożności (wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2020 r., II SA/Łd 44/20). Tego rodzaju regulacje przekraczają zatem upoważnienie

zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g., naruszają przepisy u.och.zw., art. 20a ust. 6 u.reh.zaw., zgodnie z którym osoba niepełnosprawna nie jest zobowiązana do zakładania psu asystującemu kagańca oraz prowadzenia go na smyczy, oraz pomijają wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 lipca 2020 r., II SA/Bk 150/20). Można jedynie jeszcze dodać, że w świetle art. 77 § 1 Kodeksu wykroczeń, kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 zł albo karze nagany, a 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 (art. 77 § 2 Kodeksu wykroczeń). Na gruncie tej regulacji chodzi zatem o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne.

Odnosząc się do treści § 22 ust. 1 lit. c Regulaminu, należy zauważyć, że kwestia zwolnienia przez właściciela nieruchomości psa ze smyczy została uregulowana w powołanym już art. 10 ust. 3 i ust. 4 u.och.zw. Przytoczony przepis Regulaminu wkracza zatem w materię ustawową, dodatkowo modyfikując regulację zawartą w ustawie. Poza tym, rada gminy nie jest upoważniona do wskazywania miejsc czy sytuacji, w których psy (jak też inne zwierzęta domowe) mogą zostać zwolnione z uwięzi (wyrok NSA z dnia 14 listopada 2017 r., II OSK 443/16). Realizacja delegacji ustawowej ma polegać na określeniu obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniem i uciążliwościami dla ludzi (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 czerwca 2019 r., II SA/Gd 43/19).

Nadto w zakresie zarzutu dotyczącego § 22 ust. 1 lit. d Regulaminu należy zwrócić uwagę, że uchylono nim zakaz wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej w odniesieniu do psów osób niewidomych, co jest niezgodne z art. 20a ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 11 u.reh.zaw. Jak stanowi art. 20a ust. 1 u.reh.zaw., osoba niepełnosprawna wraz z psem asystującym ma prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej, w szczególności: budynków i ich otoczenia przeznaczonych na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, opieki zdrowotnej, opieki społecznej i socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, świadczenia usług pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz innych ogólnodostępnych budynków przeznaczonych do wykonywania podobnych funkcji, w tym także budynków biurowych i socjalnych. W przepisie art. 20a ust. 1 u.reh.zaw. określa się zatem, do jakich budynków osobie niepełnosprawnej korzystającej z pomocy psa asystującego przysługuje prawo wstępu. Jednocześnie w art. 2 pkt 11 u.reh.zaw. wskazuje się kategorie osób, jakim pomoc psa asystującego przysługuje. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu, ilekroć w ustawie jest mowa o psie asystującym – oznacza to odpowiednio wyszkolonego i specjalnie oznaczonego psa, w szczególności psa przewodnika osoby niewidomej lub niedowidzącej oraz psa asystenta osoby niepełnosprawnej ruchowo, który ułatwia osobie niepełnosprawnej aktywne uczestnictwo w życiu społecznym. Słusznym jest zatem stwierdzenie strony skarżącej, że ograniczenie wyłączenia zakazu wstępu do obiektów użyteczności publicznej tylko do psów asystujących osobom niewidomych stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, albowiem prawo wstępu do obiektów użyteczności publicznej posiada każdy pies asystujący osobie niepełnosprawnej.

Ponadto, art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu „wstępu” zwierząt do określonych miejsc. Wprowadzony tym przepisem zakaz wprowadzania psów do wszystkich obiektów użyteczności publicznej, ze wskazanymi wyjątkami, prowadzi – zdaniem Sądu – do skutków prawnych nie do przyjęcia w państwie prawnym, gdyż narusza prawo własności i pośrednio wolność poruszania się osób, którym towarzyszą psy i inne zwierzęta domowe w stopniu przekraczającym wymogi i zasady proporcjonalności przez zastosowanie zakazu wobec wszystkich obiektów użyteczności publicznej (wyroki WSA w: Krakowie z dnia 6 lutego 2020 r., II SA/Kr 1279/19; Krakowie z dnia 20 grudnia 2019 r., II SA/Kr 1314/19; Kielcach z dnia 24 czerwca 2020 r., II SA/Ke 135/20).

W ocenie Sądu, organ stanowiący gminy przekroczył również delegację ustawową w zakresie § 22 ust. 2 lit. a Regulaminu, w którym nałożono na właścicieli zwierząt domowych obowiązek stałego i skutecznego nad nimi dozoru. Przyjęte unormowanie narusza wskazane wcześniej przepisy art. 10a ust. 3 i ust. 4 u.och.zw., który zawiera całkowitą regulację w tym zakresie. Przyjęte rozwiązania stanowią zatem, niedopuszczalne – co do zasady – ułomne powielenie uregulowań ustawowych.

Nadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że wprowadzenie całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci stanowi naruszenie

kompetencji przyznanej radzie przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. Dlatego należy uznać, że w kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. nie mieści się wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na tych terenach nie był uciążliwy i nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu – jak to uczyniono w § 22 ust. 2 lit. b Regulaminu – nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (wyrok NSA z dnia 29 lipca 2020 r., II OSK 921/20).

Za przekraczające i nieprawidłowe wykonanie przysługujących radzie gminy kompetencji należy również uznać uchwalenie § 22 ust. 2 lit. c Regulaminu. Po pierwsze, kwestie puszczania psów (innych zwierząt domowych) uregulowane zostały w art. 10a ust. 3 u.och.zw. Z przepisu tego wynika wprost zakaz puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Po drugie, art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.z.p.g. nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu „wstępu” zwierząt do określonych miejsc, zwłaszcza stanowiących własność lub pozostających w zarządzie osób lub jednostek organizacyjnych innych niż gminne (wyroki WSA w Poznaniu z dnia: 27 listopada 2013 r., IV SA/Po 789/13; 27 listopada 2014 r., IV SA/Po 646/14; 7 października 2015 r., IV SA/Po 576/15; 17 grudnia 2015 r., IV SA/Po 824/15). Wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia właściciela zwierzęcia i nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być – jak to wskazano wyżej – wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r., II OSK 1492/12). Normy prawne zakwestionowanego Regulaminu nie pozwalają na stwierdzenie, że wprowadzone w omawianych przepisach obowiązki dotyczące zwierząt domowych pozostają w odpowiedniej proporcji do innych wartości, którym miałyby służyć ustanowienie przez radę gminy zakazu.

W świetle powyższych uwag – w ocenie Sądu – nie do zaakceptowania jest zatem treść § 22 ust. 1 lit. b, c, d oraz § 22 ust. 2 lit. a, b, c Regulaminu nakazujących w istocie wyprowadzenie każdego psa i każdego innego zwierzęcia domowego na uwięzi oraz nakładających obowiązek stałego dozoru nad zwierzętami domowymi. Takie nakazy jako zbyt daleko idące nie znajdują uzasadnienia celowościowego i naruszają konstytucyjną zasadę proporcjonalności. Analogicznie należy ocenić wprowadzony w tym zakresie zapis dotyczący ras psów uznanych za agresywne lub zachowujących się agresywnie. Gminny uchwałodawca redagując kwestionowane postanowienia, posłużył się pojęciem niedookreślonym, gdyż obiektywnie niemożliwym jest zdefiniowanie „psa zachowującego się w sposób agresywny”. Powoduje to, że ustanowione w postanowieniach Regulaminu obowiązki nie mogą być precyzyjnie interpretowane, albowiem nie pozwalają na oczywiste odkodowanie okoliczności odpowiadających hipotezom tak ukształtowanych przepisów.

Przechodząc do zarzutu dotyczącego § 25 Regulaminu, należy wskazać, że gmina ma obowiązek wyznaczenia w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Zatem celem art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p.g. jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Nieuprawnione jest zatem objęcie tym obowiązkiem wszystkich nieruchomości bądź wszystkich nieruchomości zabudowanych na terenie gminy (wyroki WSA: w Białymstoku z dnia 18 maja 2021 r., II SA/Bk 355/21; w Warszawie z dnia 4 lutego 2021 r., IV SA/Wa 1928/20, we Wrocławiu z dnia 2 marca 2016 r., II SA/Wr 864/15). Konstrukcja § 25 Regulaminu, zgodnie z którym, „*Właściciele nieruchomości zabudowanych budynkami wielorodzinnymi zobowiązani są do przeprowadzania, co najmniej raz w roku, deratyzacji na terenie nieruchomości. Obowiązek ten, w odniesieniu do właścicieli budynków jednorodzinnych, może być realizowany tylko w miarę potrzeby.*”, prowadzi zatem do wniosku, że objęte obowiązkiem deratyzacji są wszystkie zabudowane budynkami wielorodzinnymi nieruchomości oraz w miarę potrzeby nieruchomości zabudowane budynkami jednorodzinnymi położone na terenie gminy, co stanowi wyjście poza granicę określoną w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p.g. Nadto podkreślić wypada, że materia z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p.g. ma charakter względnie obligatoryjny w tym sensie, że wskazuje potrzebę wyznaczenia w regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, na jakich występuje w gminie konieczność prowadzenia deratyzacji. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości jest zatem naruszeniem (przekroczeniem) upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.z.p.g. jak wskazuje się w orzecznictwie, „wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu

podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości przeprowadzana jest przez właściciela. Taki przepis regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej” (wyroki: NSA z dnia 13 września 2016 r., II OSK 3026/14; WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 7 lipca 2020 r., II SA/RZ 167/20).

Sąd nie podzielił natomiast zarzutu skargi odnoszącego się do § 22 ust. 2 lit. d Regulaminu zobowiązującego właścicieli zwierząt domowych do natychmiastowego usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe w obiektach i na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Zakwestionowane unormowanie, odnoszące się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie m.in. usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe nie pozostaje – jak wskazał Prokurator – w sprzeczności z przepisami art. 145 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany. Zakwestionowany przepis Regulaminu obliguje do pozbycia się nieczystości pozostawionych przez utrzymywane zwierzę, a nie odnosi się do kwestii odpowiedzialności prawnokarnej osoby opiekującej się tym zwierzęciem. Reasumując, takie unormowanie ani nie powiela ani nie modyfikuje zapisów Kodeksu wykroczeń. Zatem § 22 ust. 2 lit. d Regulaminu reguluje kwestię odmienną – nie penalizuje zachowania właściciela zwierzęcia lecz nakłada na niego obowiązek usunięcia skutków zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta domowe.

Powyższe prowadzi do konieczności stwierdzenia – na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – nieważności § 22 ust. 1 lit. b, c i d, § 22 ust. 2 lit. a, b i c oraz § 25 Regulaminu stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały i jednocześnie oddalenia – na podstawie art. 151 P.p.s.a. – skargi w pozostałej części, tj. w zakresie § 22 ust. 2 lit. d Regulaminu. Stąd orzeczono jak w punkcie odpowiednio drugim i trzecim sentencji niniejszego wyroku.

Sąd uznał również za konieczne wyeliminowanie z obrotu prawnego § 4 zaskarżonej uchwały we fragmencie „i wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2018 roku”. Nie budzi bowiem wątpliwości składu orzekającego, że powyżej przytoczony fragment pozostaje w oczywistej sprzeczności z jednoznaczną treścią art. 4 ust. 1 u.ogł.akt.norm. stanowiącego, że akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Podzielić należy zaczerpnięte z judykatury stanowisko, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, w szczególności gdy akt prawny kształtuje sferę praw i obowiązków jego adresatów. Skoro data wejścia w życie aktu zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące została określona konkretnym przepisem ustawy, dowolność rady gminy została owym przepisem ograniczona. Zatem w sytuacji, gdy gminny prawodawca dokonuje w treści podjętej uchwały modyfikacji regulacji ustawowej, dokonuje tym samym – jak słusznie dostrzegła to strona skarżąca – naruszenia art. 4 ust. 1 u.ogł.akt.nor. dającego się nawet powiązać z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

Zdaniem Sądu wewnętrzna sprzeczność i pojawiające się wątpliwości interpretacyjne w zakresie wejścia w życie zaskarżonej uchwały skutkować muszą stwierdzeniem nieważności jej § 4 w ww. fragmencie jako niezgodnego z treścią powszechnie obowiązującego przepisu prawa. Tak ukształtowany zapis § 4 zaskarżonej uchwały uzyska brzmienie spójne z treścią art. 4 ust. 1 u.ogł.akt.norm., bowiem nie będzie budzić wątpliwości, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Stąd orzeczono jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku.