



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 5341

WYROK NR II SA/RZ 159/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 lipca 2020 r.

Sentencja

Na podstawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa /spr./ Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Magdalena Józefczyk po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 15 lipca 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gminy Pysznica z dnia 12 grudnia 2017 r. nr XXXVIII/232/2017 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pysznica stwierdza nieważność § 3 ust. 2 pkt. 10, § 10 ust. 1 pkt. 1 i 2 i § 12 ust. 1 i 2 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotem rozpoznania jest skarga Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli na uchwałę Rady Gmina Pysznica z dnia 12 grudnia 2017 r., nr XXXVIII/232/2017 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pysznica. Występując z żądaniem stwierdzenia nieważności wyżej opisanej uchwały Prokurator zarzucił: 1) istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115 oraz § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", 2) art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez: - określenie w § 3 ust. 2 pkt. 10 załącznika do uchwały, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem dokonywania drobnych napraw, tylko wtedy gdy prace związane z naprawą pojazdów nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz nie powodują zanieczyszczenia środowiska gruntowo wodnego, a sposób postępowania z powstającymi odpadami jest zgodny z przepisami szczególnymi, w sytuacji gdy art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie upoważnia do formułowania w regulaminie określonych zakazów, a jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. -określenie w § 10 ust. 1 pkt. 1 i 2 załącznika do uchwały bezwarunkowego obowiązku wyprowadzania psów w miejsca publiczne na smyczy lub w kagańcu natomiast psa rasy uznawanej za agresywną na smyczy i w kagańcu, a zwolnienie psa ze smyczy wyłącznie z założonym kagańcem i jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji gdy posiadacz psa ma możliwość sprawowania kontroli nad jego zachowaniem, w sytuacji gdy upoważnienie ustawowe nie obejmuje kompetencji organu do określania zakazu zwolnienia zwierząt, w tym psów, z uwięzi wyłącznie na określonych terenach, co dodatkowo może prowadzić do działań niehumanitarnych naruszając jednocześnie zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem Prokuratora prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powinna być treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (tak A. Jezierska - Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017, s. 42). Brak takich rozróżnień

w postanowieniach zaskarżonego regulaminu dyskwalifikuje wskazane regulacje. Na poparcie zarzutów przywołano wyroki: II OSK 1492/12, II SA/Kr 1268/19, II SA/Ke 762/19, II SA/Kr 864/19, II SA /Kr 1304/19. -określenie w § 12 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne Wójt Gminy w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określili w formie obwieszczenia obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji, a sposób i termin przeprowadzenia deratyzacji zostaną podane do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty, jako sprzeczne z art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 ustawy, który przyznaje w tym zakresie wyłączną kompetencję Radzie Gminy. Przekazanie w uchwale tego obowiązku do kompetencji Wójta, nie ma umocowania ustawowego (por. także wyrok WSA w Gdańsku z 9 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 120/12, II SA/Bd 657/19). W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wyjaśnił, że podjęcie skarżonej uchwały poprzedzone zostało wyczerpaniem procedury określonej w art. 4 ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019, poz.2010 ze zm.: dalej: "ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach"). Projekt regulaminu został pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Stalowej Woli. Skarżona uchwała była także przedmiotem analizy - pod kątem jej zgodności z prawem - organu nadzoru tj. Wojewody Podkarpackiego. W opozycji do Prokuratora organ stwierdził, że rada gminy na podstawie ustawowej delegacji może w regulaminie nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe takie obowiązki, których nie nakłada ustawa. W przeciwnym razie, gdyby uznać, że w regulaminie nie można nałożyć żadnych innych obowiązków niż te, które wynikają bezpośrednio z ustaw, należałoby dojść do wniosku, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy jest "normą pustą". Nie zgodził się z zarzutem przekroczenia zasady proporcjonalności przy nakładaniu obowiązków. Zdaniem organu nie jest możliwe osiągnięcie celu w postaci ochrony przed uciążliwościami dla innych osób korzystających z terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz ochrony przed zanieczyszczeniem takich terenów, inaczej aniżeli przez wprowadzenie nakazu prowadzenia psa na smyczy. Alternatywą byłoby zakazanie wyprowadzania psów w ogóle, wówczas zarzut nieproporcjonalności byłby uzasadniony. Na poparcie swojego stanowiska przytoczył wyro NSA z 17 listopada 2015 r. w sprawie o sygn. II OSK 618/14, wyrok WSA w Kielcach z dnia 30.12.2019 r., II SA/Ke 778/19. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Zakres sądownoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej, dokonywanej według kryterium legalności, wyznaczają przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, dalej jako: p.p.s.a.). Zgodnie z art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola ta obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5), a także akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Na mocy 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 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. Przepis powyższy stosować należy wraz z art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. W myśl art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, a ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Oznacza to, że tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa, sąd administracyjny uprawniony jest do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Granicą nieważności uchwały jest zatem ustalenie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Zdaniem Sądu z taką sytuacją, mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wskazana regulacja konstytucyjna znajduje swoje odzwierciedlenie, odnośnie rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego, w art. 40 ust. 1 w zw. z art. 41 ust. 1 u.s.g o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że radzie gminy przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Upoważnienie takie zawiera sama ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 2 co do spraw w nim szczegółowo wymienionych (tj. wewnętrznego ustroju gmin i jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej), a w art. 40 ust. 3, w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, odnośnie prawa do wydawania przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju lub bezpieczeństwa publicznego. W przypadku natomiast spraw dotyczących utrzymania czystości i porządku w gminach, upoważnienie takie zawiera regulująca tę problematykę ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej jako "ustawa"). Ustawa ta określa istotne, aczkolwiek ujęte w sposób ogólny, zadania gminy

i obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku w gminie (art. 3 i art. 5). Szczegółowe natomiast regulacje w tym zakresie, z woli ustawodawcy, należą do kompetencji rad gmin, które w art. 4 ust. 1 zobligowane zostały do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącego akt prawa miejscowego. Zaskarżona przez Prokuratora uchwała podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy, a granice tego upoważnienia określone zostały enumeratywnie w art. 4 ust. 2. Okoliczność, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego i w konsekwencji normatywny akt wykonawczy oznacza, że uchwalając objętą skargą uchwałę i określając szczegółowe regulacje omawianego aktu prawa miejscowego (regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy), nie można wykraczać poza granice upoważnienia określone art. 4 ust. 2 ustawy. Należy przy tym podkreślić, że akty prawa miejscowego, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o ograniczonym zasięgu terytorialnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) zajmują określone miejsce w systemie źródeł prawa, który w Polsce zbudowany jest hierarchicznie. Wszystkie akty wykonawcze (rozporządzenia, akty prawa miejscowego), jako akty normatywne niższego rzędu, winny być zgodne z aktami prawnymi wyższego rzędu. Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądoadministracyjnym do istotnych wad uchwały, których wystąpienie w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia bądź też kiedy uchwałodawca gminny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej, które co prawda stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36). 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 orzecznictwem 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 orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego. Mając to wszystko na uwadze Sąd przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej uchwały i uznał, że zaskarżone postanowienia załącznika do zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają prawo. Podstawą ustawową dla uchwalenia obowiązków określonych w § 3 ust. 2 pkt 10 załącznika Regulaminu był art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy, który przewiduje, 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>). Zaskarżony § 3 ust 2 pkt 10 załącznika do Regulaminu, stanowi: prowadzenie napraw pojazdów samochodowych w warsztatach samochodowych, dopuszcza się prowadzenie drobnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami na terenie nieruchomości, tylko wtedy, gdy prawa związane z naprawą pojazdów nie są uciążliwe dla sąsiednich nieruchomości oraz nie powodują zanieczyszczenia środowiska gruntowo-wodnego, a sposób postępowania

z powstającymi odpadami jest zgodny z przepisami szczególnymi. Pierwszy akapit cytowanej wyżej regulacji o "prowadzeniu napraw samochodowych w warsztatach samochodowych" 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. Powołany przepis nie upoważnia ponadto organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko drobnych napraw. Wprowadzając takie ograniczenia Rada Gminy przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. 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, nie pozwalająca na wyinterpretowanie z niej powinności konkretnego zachowania się, a zatem pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej. Odnosząc się do argumentacji odpowiedzi na skargę należy wskazać, że inne zadania ciążyą na ustawodawcy, a inne na organach samorządu terytorialnego. 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 zatem 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 uzależnienia możliwości napraw pojazdów od niepowodowania zanieczyszczenia gleby i wody jest zbyt ogólny, aby adresaci mogli go zachować. Zaskarżony przepis § 3 ust. 2 pkt 10 załącznika do Regulaminu 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, tudzież 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 § 3 ust. 2 pkt 20 załącznika do Regulaminu we wskazanym zakresie jest nieprawidłowy. 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 lipca 2019 r. sygn. II SA/Gd 62/19). Przepis § 3 ust. 2 pkt 10 załącznika do Regulaminu tych wymogów nie spełnia, a w konsekwencji nie określa zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, co zasadnym czyni zarzut Prokuratora dotyczący przekroczenia ustawowego upoważnienia i skutkuje stwierdzeniem nieważności tego przepisu. Zasadnie podniósł Prokurator, że doszło w zaskarżonej uchwale także do przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy poprzez nałożenie w § 10 ust. 1 i 2 załącznika 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. Obowiązki te zakreślono bowiem granicami celów wymienionych w tym przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Natomiast obciążenie osób utrzymujących psy ras uznanych za agresywne bezwzględny obowiązek wyprowadzania ich na terenach ogólnodostępnych tylko na smyczy i w kagańcu, zdaniem Sądu, zostało sformułowane w sposób wadliwy, z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122) oraz z pominięciem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ponadto, poza zakresem delegacji ustawowej jest postanowienie regulaminu, w którym zastrzeżono, że zwolnienie psa ze smyczy jest możliwe na terenach

przeznaczonych do wspólnego użytku tylko wtedy, gdy opiekun ma możliwość sprawowania kontroli nad zachowaniem zwierzęcia. Wprowadzając przepis tej treści organ uchwałodawczy pominął całkowicie regulację zawartą w art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt zabraniającym puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. O ile zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt zwolnienie psów ze smyczy zawsze musi się wiązać z możliwością sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem psa, to bezwzględny nakaz wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu a w odniesieniu do określonej kategorii psów zarówno na smyczy jak i w kagańcu należy ocenić, jako nadmierny, a w wielu przypadkach, jako niehumanitarny. Wprowadzony przepis miejscowy nie dopuszcza żadnych racjonalnych wyjątków, nie uwzględnia specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierząt, jest bardziej rygorystyczny niż przewidziano to w ustawach. Takie jego sformułowanie nie uwzględnia zasady proporcjonalności ograniczenia wolności i stanowi obciążenie, na które ustawodawca nie zdecydował się redagując powołany wyżej art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12, wyrok NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16, wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 674/19, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1311/19). Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (tak: A. Jezierska – Markocka, M. Markocki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, Warszawa 2017 r., s. 42). Brak takich rozróżnień w postanowieniach zaskarżonego regulaminu dyskwalifikuje wskazane regulacje, czyniąc je istotnie sprzecznymi z powołanymi przepisami prawa. Warto przy tym zwrócić uwagę, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzić może do przypisywania właścicielowi odpowiedzialności (por. art. 77 kodeksu wykroczeń) za zachowania obiektywnie niemogące stwarzać jakiegokolwiek niebezpieczeństwa dla otoczenia. Zagrożenie takie jest tym bardziej realne, że ani ustawa, ani zaskarżony Regulamin nie definiują pojęcia "miejsc mało uczęszczanych". Posłużenie się nieprecyzyjnymi pojęciami sprawia, że ustanowiony w zapisie obowiązek może być różnie interpretowany, albowiem nie nakłada jasnych i konkretnych obowiązków. Brak precyzyjnego określenia obowiązków stwarza ryzyko dowolnego ich realizowania, co w konsekwencji uniemożliwia ich egzekwowanie, co sprawia, że sytuacja prawna podmiotów, których dotyczy ów obowiązek jest niepewna (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 czerwca 2020 r., II SA/Kr 518/20). Podsumowując stwierdzić należy, że określone zakazy i nakazy wprowadzone na podstawie art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach muszą odpowiadać opisanym wyżej zasadom konstytucyjnym, mieścić się w ramach udzielonego upoważnienia i spełniać wymóg dostatecznej określoności. Kwestionowany § 10 ust. 1 i 2 załącznika do regulaminu tych warunków nie spełnia. Wskazane uchybienia skutkują koniecznością stwierdzeniem nieważności tego przepisu. Za naruszające prawo uznać również należy postanowienia § 12 ust. 1 i 2 załącznika do regulaminu. Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy jest wyłącznie ustawowo uprawniona do wyznaczania w Regulaminie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. W wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. o sygn. II OSK 170/10 Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, który skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni aprobuje, że z woli ustawodawcy określenie terminu i obszaru, na terenie którego przeprowadza się deratyzację, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i musi być określone w Regulaminie, zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 i 2 pkt 8 cyt. ustawy z dnia 13 września 1996 r. w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Oznacza to, że dokonana przez radę gminy swoista subdelegacja przedmiotowego obowiązku na wójta gminy wykracza poza granice ustawowego upoważnienia i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności zakwestionowanej regulacji. Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.