



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 9 sierpnia 2021 r.

Poz. 2789

### WYROK NR II SA/RZ 195/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 15 lipca 2020 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Elżbieta Mazur-Selwa Sędziowie WSA Piotr Godlewski /spr./ 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 Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 28 września 2016 r. nr XXXIX/468/2016 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stalowa Wola stwierdza nieważność § 3 ust. 2 pkt 5, § 5 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 oraz § 19 ust. 3 zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

U z a s a d n i e n i e Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Stalowej Woli jest wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, dalej: u.s.g.) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm., dalej: u.u.c.p.) uchwała Rady Miejskiej w Stalowej Woli z 28 września 2016 r. nr XXXIX/468/16 w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Stalowa Wola. W skardze na powyższą uchwałę Prokurator zarzucił istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 u.u.c.p. 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, jak i art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. polegające na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego poprzez: - powtórzenie oraz nieuprawnioną modyfikację w § 3 ust. 2 pkt 5 uchwały treści przepisu zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. stanowiącego, że właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez niezwłoczne uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z tych chodników - co stanowi jednocześnie przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 4 ust. 2 lit. b ustawy; - określenie w § 5 ust. 2 uchwały, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych pojazdów mechanicznych pod warunkiem, że nie powodują uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko i zabezpieczenia przed wydostaniem się eksploatacyjnych płynów samochodowych do środowiska; - określenie w § 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 uchwały bezwarunkowego obowiązku prowadzenia psa na smyczy lub na smyczy i w kagańcu, natomiast psa uznawanego za agresywnego oraz ich mieszańce powinny prowadzić osoby dorosłe na smyczy oraz w kagańcu, a zwolnienie psów ze smyczy jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowanej tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem, w sytuacji gdy upoważnienie ustawowe nie obejmuje kompetencji organu do określania zakazu zwolnienia zwierząt, w tym psów, z uwięzi wyłącznie na określonych terenach – co narusza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.; - określenie w § 19 pkt 3 uchwały, że w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Prezydent Miasta Stalowej Woli w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym określi obszary obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia. Tymczasem z woli ustawodawcy

określenie terminu i obszaru na którym przeprowadza się deratyzację należy do wyłącznej kompetencji Rady Gminy i musi być określone w regulaminie - art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 u.u.c.p. Wobec powyższych zarzutów Prokurator zawniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2 pkt 5, § 5 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 oraz § 19 pkt 3 uchwały. W odpowiedzi na skargę RM w Stalowej Woli - reprezentowana przez pełnomocnika (radcę prawnego) umocowanego przez Prezydenta M. Stalowa Wola - wniosła o oddalenie skargi w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 3 ust. 2 pkt 5 i § 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 uchwały, pozostawiając ocenę zasadności skargi w pozostałym zakresie uznaniu Sądu. Wskazano, że podjęcie kwestionowanej uchwały poprzedzone zostało wyczerpaniem procedury określonej w art. 4 ust. 1 u.u.c.p. Projekt regulaminu został pozytywnie zaopiniowany przez PPIS w Stalowej Woli. Uchwała była przedmiotem analizy przez organ nadzoru – Wojewodę Podkarpackiego. W odniesieniu do poszczególnych zarzutów skargi wskazano, że RM kwestionowanymi regulacjami nie dopuściła się przekroczenia delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p. Powołując się na orzeczenie sądu administracyjnego wskazano, że jej celem jest utrzymanie porządku rozumianego jako zabezpieczenie możliwości bezpiecznego poruszania się po chodnikach, w czym mieści się również zapobieganie poślizgom. Określenie metod usuwania śliskości z chodników, a także sposobu postępowania z użytym do tego piaskiem stanowi logiczne dopełnienie omawianej regulacji (uprzątnięcie innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego). Ze względu na wskazany wyżej cel delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.u.c.p., określenie w regulaminie częstotliwości usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń jest niezbędną regulacją uzupełniającą objęty delegacją nakaz określenia wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku obejmujących uprzątnięcie tych substancji. Brak takiej regulacji mógłby prowadzić do utraty przez nią przymiotu skuteczności. Odnośnie zapisów w § 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 uchwały organ wyjaśnił, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., 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. Wbrew stanowisku autora skargi, rada gminy na podstawie ustawowej delegacji może w regulaminie nałożyć na osoby utrzymujące zwierzęta domowe takie obowiązki, których nie nakłada na te osoby 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 jest "normą pustą". Dlatego zarzut skargi, że nałożenie takiego obowiązku jest niedopuszczalne, gdyż m.in. przekracza dyrektywę zawartą w art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, jest niezasadny. Organ wskazał, że nakładane na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązki mają mieć na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Zdaniem skarżonego wyprowadzanie psa na smyczy służy wszystkim tym celom. Zarówno stanowi ochronę przed zagrożeniem jak i uciążliwościami, nadto umożliwia ochronę przed zanieczyszczeniami. Tylko bowiem przy wyprowadzaniu psa na smyczy, osoba z nim wychodząca ma realną możliwość uprzątnięcia nieczystości, który to obowiązek także został nałożony zaskarżoną uchwałą (§ 10 ust. 1 pkt 6 załącznika), niekwestionowaną przez skarżącego w tej części. Nawet jeśli pies nie stwarza realnego zagrożenia, to wyprowadzanie go bez smyczy może powodować uciążliwość dla innych osób, w tym małych dzieci znajdujących się na tym samym terenie służącym do użytku publicznego, dlatego też regulacje § 10 ust. 1 pkt 1 i 2 załącznika do skarżonej uchwały są logiczne i zgodne z delegacją ustawową. Nie została przekroczona też zasada proporcjonalności przy nakładaniu tego obowiązku, czy też że doprowadził on do działań niehumanitarnych wobec zwierząt. Nie jest bowiem możliwe w inny sposób osiągnięcie celu w postaci ochrony przed uciążliwościami dla innych osób korzystających z terenów przeznaczonych do wspólnego użytku oraz ochrony przed zanieczyszczeniem takich terenów, aniżeli prowadzenie psa na smyczy. Alternatywą byłoby w ogóle zakazanie wprowadzania psów na takie tereny, wówczas jednak zarzut nieproporcjonalności byłby jak najbardziej uzasadniony. Skarżący nie wykazał, w czym ma się przejawiać brak humanitaryzmu, zwłaszcza w sytuacji, gdy pies jest prowadzony na smyczy. Powołując się na stanowisko sądów administracyjnych organ podał, że wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a przedstawiciele niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z regulacją zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., w istocie bowiem precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego gatunku. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem. Zasadność pozostałych zarzutów skargi organ pozostawił do oceny Sądu, mając m.in. na uwadze, że od chwili podjęcia przedmiotowej uchwały upłynął znaczący okres czasu, podczas którego ukształtowała się linia orzecnicza sądów administracyjnych w materii będącej przedmiotem skargi. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności

z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jej zakres wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej: P.p.s.a.), wg którego sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (art. 94 Konstytucji RP); z regulacją tą koreluje powołany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 40 ust. 1 u.s.g. (zgodnie z nim, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy) oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. (stosownie do którego akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały). Takim aktem prawa miejscowego jest uchwalany przez radę gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (art. 4 ust. 1 u.u.c.p.). W myśl 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. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszeń, które uzasadniają zastosowanie tej sankcji. W tej kwestii odwołać się należy do przepisu art. 91 u.s.g., w którym mowa jest o dwóch rodzajach naruszeń prawa wywołanych przez akty uchwalane przez organy gminy: istotnych i nieistotnych. Wobec jednak braku ustawowego zdefiniowania tych naruszeń, ich wyjaśnienia należy poszukiwać w doktrynie i w orzecznictwie sądowym. Za naruszenia istotne uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak - "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (tak m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 września 2017 r. I OSK 1136/17 – CBOSA, z 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 - LEX nr 2036630 i z 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97 - Lex nr 33805). Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić więc tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Pokreślenia wymaga, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego, który został udzielony jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Zatem, uchwała rady gminy musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W orzecznictwie sądów administracyjnych zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy co do zasady nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W ocenie Sądu, skarżący Prokurator prawidłowo zakwestionował treść § 3 ust. 2 pkt 5, § 5 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 oraz § 19 pkt 3 Regulaminu, bowiem zostały one wydane z naruszeniem normy kompetencyjnej z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p. (ubocznie zaznaczenia wymaga, że ocena legalności zaskarżonego aktu dokonywana jest wg stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania). 1. Wg § 3 ust. 2 pkt 5 zaskarżonej uchwały, "właściciele nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, zapewniają utrzymanie czystości i porządku na terenie podległej nieruchomości poprzez niezwłoczne uprzążanie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, w sposób mechaniczny lub ręczny". Odnosząc się do tego zapisu należy wskazać na treść art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. nakładają na radę gminy wymóg określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie uprzążania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego /obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. c) tego artykułu/. Analiza tego zapisu Regulaminu wymaga jednak równoczesnego uwzględnienia treści art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p., który zobowiązuje właścicieli nieruchomości do zapewnienia utrzymania czystości i porządku przez uprzążenie 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; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do

uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W kontekście powyższego, Sąd podziela stanowisko skarżącego Prokuratora, że unormowanie § 3 ust. 2 pkt 5 Regulaminu nie realizuje prawidłowo normy art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p., stanowiąc jego kompilację z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p. W tym zakresie stwierdzić przede wszystkim należy, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 (przepis zamieszczony w innym rozdziale - Rozdział 3 - Obowiązki właściciela nieruchomości) nie normuje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) (Rozdział 2 - Zadania gmin). O ile obydwie wskazane regulacje ustawowe odnoszą się do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. nie upoważniał Rady do określania obowiązków z tym związanych względem właścicieli nieruchomości, gdyż ich obowiązki w tym zakresie w odniesieniu do chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości - wynikają bezpośrednio z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.u.c.p., zaś art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p. odnosi się wyłącznie do podmiotów dysponujących nieruchomością służącą w części do użytku publicznego (tym bardziej więc na jego podstawie nieuprawnione było odniesienie obowiązków opisanych w § 3 ust. 2 pkt 5 Regulaminu do "właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne"). Mimo że powyższe stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności § 3 ust. 2 pkt 5 Regulaminu, za takim skutkiem przemawia dodatkowo oznaczenie w nim czasu wyznaczającego wymóg przystąpienia do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń - poprzez użycie określenia "niezwłocznie", co nie tylko nie znajduje podstaw w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) u.u.c.p., ale dodatkowo jawi się jako mało precyzyjne, powodując trudności z jego interpretacją; 2. Zgodnie z § 5 ust. 2 Regulaminu, prowadzenie napraw pojazdów mechanicznych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów oraz pod warunkiem: 1) niepowodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości oraz zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko w tym ograniczenie emisji hałasu i spalin, 2) gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych, 3) zabezpieczenia przed przedostawaniem się płynów samochodowych do środowiska. W ocenie Sądu, regulacja § 5 ust. 2 Regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. (obecnie regulacja ta zawarta jest w ust. 2 pkt 1 lit. d) tego artykułu). Przede wszystkim należy zauważyć, że przepis ten upoważniał radę gminy do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Skoro zakresem upoważnienia objęte były sprawy związane z konkretyzacją zasad utrzymania czystości i porządku w związku z myciem i naprawą samochodów poza miejscami przeznaczonymi do tego z mocy ustawy, tym samym art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.u.c.p. nie mógł stanowić podstawy do wprowadzania w tym przedmiocie zakazów i ograniczeń. Tym samym Rada nie miała podstaw do wprowadzenia ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Kompetencje ustawowe przekroczyła również ograniczając możliwość tych napraw wyłącznie do własnych samochodów (trudno zaakceptować sytuację, w której nie byłaby dopuszczalna naprawa pojazdu należącego np. do członka rodziny właściciela nieruchomości, chociażby niezamieszkującego z nim), czy też wprowadzając warunek niepowodowania uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich, które to uregulowanie Powyższe zapisy w sposób nieuprawniony ingerują w uregulowania Kodeksu cywilnego dotyczący wykonywania prawa własności (poprzez ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości) oraz wkraczają w regulację prawa sąsiedzkiego (art. 144 K.c.). Ponadto określenia "drobne naprawy" i "uciążliwości" czy nakaz "gromadzenia powstających odpadów w urządzeniach do tego przeznaczonych" jawią się jako zbyt ogólne i wieloznaczne, nie pozwalając na wyinterpretowanie z nich powinności konkretnego zachowania się. Tym samym nie powinny funkcjonować w porządku prawnym, gdyż pozostają w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej ustanawiającymi wymóg redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6 w zw. z § 141 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. m.in. wyroki WSA w Gdańsku z 28 czerwca 2019 r. II SA/Gd 80/19 i z 24 lipca 2019 r. II SA/Gd 62/19, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>); 3. Wg § 16 ust. 2 pkt 1 Regulaminu, osoby posiadające psy zobowiązane są do jego prowadzenia na smyczy i w kagańcu, a psa uznawanego za agresywnego oraz ich mieszańce powinny ponadto prowadzić osoby dorosłe. W myśl ust. 3 tego paragrafu, zwolnienie psów ze smyczy jest dozwolone wyłącznie na terenie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, odpowiednio oznakowaną tabliczką ze

stosownym ostrzeżeniem. Zdaniem Sądu, wprowadzenie w Regulaminie bezwarunkowego obowiązku prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu (a psów uznawanych za agresywne i ich mieszańców dodatkowo przez osobę dorosłą) wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p., stosownie do którego rada gminy zobowiązana była do określenia w regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku dotyczących obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Upoważnienie to wymaga, aby wszelkie środki prawne podejmowane w stosunku do zwierząt miały na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia. Sąd orzekający w sprawie dostrzega, że u przyczyn wprowadzenia w Regulaminie wskazanych zapisów znalazły się przede wszystkim profilaktyczne względy bezpieczeństwa i ochrony osób korzystających z przestrzeni publicznej przed nie dającymi się przewidzieć zachowaniami psów, niemniej podziela jednocześnie dominujące w orzecznictwie sądowym i doktrynie stanowisko, że brak uwzględnienia w tym zakresie jakichkolwiek wyjątków może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2019 r., poz. 122, dalej: u.o.z.), w tym do działań określonych jako niehumanitarne, stanowiąc jednocześnie nadmierne ograniczenie praw ich właścicieli. Wszelkie bowiem ograniczenia praw jednostki, w tym także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP); por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 czerwca 2017 r. II OSK 2980/15 i z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12. O ile więc za dopuszczalne należy uznać ustalenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku jako zasady, że psy w miejscach publicznych powinny być prowadzone na smyczy lub także z kagańcem co do ras uznanych za agresywne (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne, Dz. U. Nr 77, poz. 687) lub które swoim zachowaniem wykazują cechy agresywności (w tym mieszańców ras psów uznawanych za agresywne), o tyle zasada ta musi zawierać wyjątki zapewniające realizację zasad przewidzianych w ustawie o ochronie zwierząt. Wyjątki te mogą dotyczyć miejsc w których nakaz ten nie obowiązuje (np. przeznaczonych do wyprowadzania psów, łąk, itp.), bądź cech osobniczych psów (np. wiek, stan zdrowia lub rozmiary), ze względu na które nie stanowią one zagrożenia i dopuszczalne jest ich prowadzenie bez smyczy /kagańca. W tym zakresie należy zauważyć, że Rada wprowadzając w Regulaminie zapis § 16 ust. 2 pkt 1 całkowicie pominęła regulację art. 10a ust. 3 u.o.z., zabraniającą puszczania psów bez możliwości ich kontroli. Także w art. 77 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.) jest mowa o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (także takiego, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka), co nie jest tożsame z ogólnym wymogiem prowadzenia psa na smyczy i w kagańcu. Regulacje te potwierdzają brak przepisu, który bezwarunkowo nakazywałby prowadzić wszystkie lub niektóre rasy psów w miejscach publicznych (ogólnodostępnych) na smyczy lub na smyczy i w kagańcu. NSA w przytoczonym wyżej wyroku z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12 wskazując na art. 77 Kodeksu wykroczeń nawiązał do Komentarza do tej ustawy autorstwa W. Kotowskiego (W. Kotowski, Kodeks wykroczeń. Komentarz, wyd. III, Oficyna 2009). W odniesieniu do art. 77 stwierdzono w nim m. in., że "chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonałe poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględnej posłuszeństwa". Wskazano przy tym, że prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa, tak samo jak nie budzi wątpliwości, że także niektóre psy niebędące na liście ras psów uznawanych za agresywne, powinny być prowadzone na smyczy i w kagańcu. Trudno wymagać też od właściciela używania kagańców wobec psów, które ze względu na swoją wagę i wielkość mogą być z łatwością trzymane na smyczy. Dowodzi to, że kontrola nad psem – nawet wyszkolonym i generalnie posłusznym poleceniom osoby go prowadzącej - jest zagadnieniem złożonym i niewykluczającym sytuacji, w których pies pod wpływem określonych bodźców zewnętrznych przestanie się tej kontroli poddawać. Aby takich sytuacji uniknąć, osoby prowadzące psy zawsze mają obowiązek podejmowania adekwatnych środków zapewniających im całkowite panowanie nad zwierzęciem, w stopniu gwarantującym pełne bezpieczeństwo innych osób. W przypadku psów spełnienie tego warunku nie zawsze jednak i nie w każdych warunkach wymaga ich prowadzenia na smyczy i w kagańcu. W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia regulaminu czystości i porządku (jako aktu prawa miejscowego) nieuwzględniające specyficznych sytuacji i tym samym nakładające nadmierne obowiązki, prowadzące w rezultacie do sankcji karnych, naruszają zasadę proporcjonalności, zwłaszcza gdy nakazane nim środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami (por. m.in. wyrok NSA z 27 czerwca 2017 r. II OSK 2873/15). Niezależnie od powyższego, nie znajduje także uzasadnienia ograniczenie uprawnień

osób posiadających psy rasy uznawanej za agresywną lub ich mieszańców do ich prowadzenia wyłącznie przez osoby dorosłe. Kwestia kontroli nad zwierzętami została uregulowana w art. 431 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którego § 1, ten kto zwierzę chowa albo nim się posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabłąkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy. Oznacza to, że właściciel (posiadacz psa) ponosi pełną odpowiedzialność za powierzenie opieki nad zwierzęciem innej osobie (w tym także małoletniemu). W związku z tym należy dodatkowo zauważyć, że wskazaną regulacją RM naruszyła nakaz tworzenia przepisów w sposób jasny i zrozumiały, posługując się niezdefiniowanym ustawowo, a przez to trudnym do sprecyzowania określeniem "osoba dorosła" (stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznego narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego - art. 2 Konstytucji RP). Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa rozróżnia się bowiem kategorię osób małoletnich i pełnoletnich; tę ostatnią zapewne RM miała faktycznie na uwadze. Jako naruszającą w sposób istotny regulacje ustawowe należy również uznać treść § 16 ust. 3 Regulaminu, ograniczającą możliwość zwolnienia psów ze smyczy tylko do sytuacji, gdy nieruchomość jest należycie ogrodzona, tj. w sposób uniemożliwiający jej opuszczenie przez psa i wykluczający dostęp osób trzecich, a przy tym odpowiednio oznakowana tabliczką ze stosownym ostrzeżeniem. Zapis ten przede wszystkim koliduje z normą art. 9 ust. 2 u.o.z., która zabrania trzymania zwierząt domowych na uwięzi – nie krótszej niż 3 m - w sposób stały dłużej niż 12 godzin w ciągu doby lub powodujący u nich uszkodzenie ciała lub cierpienie oraz niezapewniający możliwości niezbędnego ruchu. Literalnie odczytywany zapis § 16 ust. 3 Regulaminu prowadzi do wniosku, że na jego podstawie osoby posiadające psy mogą a wręcz powinny trzymać je na smyczy cały czas, o ile tylko nieruchomość nie jest należycie ogrodzona; w świetle art. 9 ust. 2 u.o.z. jest to oczywiście niedopuszczalne. Należy w związku z tym stwierdzić, że ciężar regulacji regulaminowej w tym zakresie powinien kłaść nacisk na zapewnienie przez posiadaczy psów właściwego bezpieczeństwa dla otoczenia, ale nie poprzez ograniczenie swobody psów, lecz przez odpowiednie zabezpieczenie nieruchomości na której przebywają przed jej samowolnym opuszczeniem i ograniczaniem swobody ruchowej zwierząt. Jako w pełni uzasadnione Sąd uznaje nałożenie obowiązku odpowiedniego oznaczenia nieruchomości poprzez zamieszczenie tabliczki ostrzegającej przed obecnością psa, niemniej sposób redakcji § 16 ust. 3 Regulaminu wyłącza możliwość stwierdzenia jego nieważności z wyłączeniem tej części zapisu w sposób pozwalający zachować zgodność z zakresem delegacji ustawowej; 4. Stosownie do § 19 ust. 3 Regulaminu, w przypadku wystąpienia populacji gryzoni stwarzającej zagrożenie sanitarne, Prezydent Miasta Stalowej Woli, w uzgodnieniu z Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Stalowej Woli określi w drodze zarządzenia obszar obowiązkowej deratyzacji oraz termin jej przeprowadzenia. Również tym zapisem RM dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej. Wynika to wprost z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p., zgodnie z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Skoro regulamin uchwała rada gminy /rada miasta (art. 4 ust. 1 u.u.c.p.), to obowiązek wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.u.c.p. ciąży na tym organie, a nie na organie wykonawczym gminy. Zaskarżonym zapisem Regulaminu nastąpiło zaś w istocie przekazanie tego obowiązku przez RM do kompetencji Prezydenta Miasta, co nie znajduje umocowania ustawowego. Mając na uwadze powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku, stwierdzając nieważność § 3 ust. 2 pkt 5, § 5 ust. 2, § 16 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 oraz § 19 zaskarżonej uchwały.