

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu
61-815 Poznań, ul. Ratajczaka 10/12
WYDZIAŁ IV
tel. (61) 85-66-732 lub 85-66-865

Dnia 2 listopada 2020 r.
Sygn. akt IV SA/Po 278/20

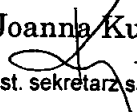
W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Rada Miejska Gminy Ślesin

/gmina-slesin/SkrytkaESP

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 20 października 2020 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza – jako Organowi administracji – odpis wyroku z dnia 07 października 2020 r. wraz z uzasadnieniem.

Joanna Kujawa

st. sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.

ODPIS

Sygn. akt IV SA/Po 278/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 07 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk - Marciniak
Sędzia		WSA Józef Maleszewski
Asesor sądowy		WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 07 października 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Koninie
na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Ślesin
z dnia 05 grudnia 2019 r. Nr 18/II/18
w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ślesin

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2 pkt 2 i 3;
2. w pozostałej części skargę oddala.



Na oryginale własne podpisy

Za zgodę z oryginałem

Jo. Kujawa
St. sędziarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Miejska Gminy Ślesin dnia 05 grudnia 2018 r. na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r., poz. 994) podjęła uchwałę nr 18/II/18 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ślesin (dalej „Regulamin”, „Uchwała”).

Prokurator Okręgowy w Koninie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na powyższą uchwałę Rady Miejskiej z dnia 05 grudnia 2018 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ślesin zarzucając istotne naruszenie prawa:

- art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie w Regulaminie rozwiązań, które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 1 i 2 powyższej ustawy poprzez wprowadzenie w § 17 pkt 2 nakazu wyprowadzenia psa na smyczy, przy czym zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach nieuczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacjach, gdy opiekun ma możliwość sprawowania całkowitej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia,
- art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, a także w zw. z § 135 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” poprzez zezwolenie w § 4 pkt 1 ust. 3 Regulaminu na mycie poza myjniami samochodowymi wyłącznie nadwozi pojazdów samochodowych, a nadto w § 4 pkt 2 ust. 3 uzależnienie możliwości dokonania napraw pojazdów samochodowych od braku uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich co nie znajduje oparcia w delegacji ustawowej oraz w sposób nieuprawniony wkracza w materię uregulowaną już w prawie cywilnym.

Wskazując na powyższe uchybienia Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 1 ust. 3, § 4 pkt 2 ust. 3 i § 17 pkt 2 ust. 2 Uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator rozwinął argumentację dotyczącą powyższych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta i Gminy Ślesin wniósł o odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. jako bezprzedmiotowej. Skarżący pismem z 20 lutego 2020r. został poinformowany, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą Rady Miejskiej Gminy Ślesin nr 138/XV/19 z dnia 28 listopada 2019r. W § 22 tej uchwały zapisano o utracie mocy zaskarżonej Uchwały z chwilą wejścia w życie uchwały z 28 listopada 2019r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, zważył co następuje.

Skarga okazała się zasadna w części.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2019r., poz. 2325, dalej „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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Nr 18/II/18 Rady Miejskiej Gminy Ślesin dnia 05 grudnia 2018 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Ślesin opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 12 grudnia 2018r., pod poz. 9971 (zwana dalej „Uchwałą”, „Regulaminem”).

W pierwszej kolejności odnieść należy się do wniosku organu o odrzucenie skargi na przedmiotową Uchwałę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a. Rada Miejska Gminy Ślesin uchwałą nr 138/XV/19 z dnia 28 listopada 2019r. (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2019r., poz. 10620) w § 22 uchyliła zaskarżoną Uchwałę.

W tym stanie rzeczy wskazać należy na poglądy orzecznictwa zgodnie z którym zagadnienie dopuszczalności rozpoznania przez sąd skargi na uchwałę, która przestała obowiązywać, było już wielokrotnie przedmiotem rozważań nie tylko sądów

administracyjnych. W uchwale z 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 Trybunał Konstytucyjny (Lex nr 25333) jednoznacznie stwierdził, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Stanowisko to jest dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2019 r. sygn. akt I OZ 1116/19, 14 czerwca 2012 r. sygn. akt II FSK 990/12; 12 grudnia 2013 r. sygn. akt II OSK 2964/13; 18 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 194/14; 9 lipca 2014 r. sygn. akt II FSK 1681/14; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 11 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1719/11; 27 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 344/08; 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07). Przyjąć należy, że zaskarżyć można również uchwałę gminy, która uległa zmianie lub została uchylona także przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, z uwagi na skutki jakie mogła wywołać w czasie swojego obowiązywania.

Zaskarżona Uchwała z 5 grudnia 2018r. w okresie swojego obowiązywania wywołała skutki prawne, zatem jedynie stwierdzenie nieważności tej Uchwały w całości lub części przez Sąd pozbawia ją mocy prawnej w określonym zakresie i to z mocą wsteczną *ex tunc*. Brak jest zatem podstaw do uznania, że przedstawiona sprawa jest bezprzedmiotowa i podlega umorzeniu.

Zwrócić należy również uwagę, że powyższe stanowisko stanowi jednolity pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego mimo, że wyrażony na gruncie uchwał podejmowanych w innego rodzaju sprawach dotyczących trybu i sposobu powoływania i odwoływania członków zespołu interdyscyplinarnego oraz szczegółowych warunków jego funkcjonowania (por. postanowienie z 25 września 2018 r. sygn. akt I OZ 862/18, 21 listopada 2019 r. sygn. akt I OZ 1116/19, 22 listopada 2019 r. sygn. akt I OZ 1115/19, 4 grudnia 2019 r. sygn. akt I OZ 1188/19, I OZ 1189/19, 28 stycznia 2020r., sygn. akt I OZ 1429/19).

Tym bardziej, brak jest przesłanek o odrzuceniu skargi jako niedopuszczalnej na przedmiotową Uchwałę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.

Skargę na przedmiotową Uchwałę z 05 grudnia 2018r., zgodnie z treścią art. 53 § 2a P.p.s.a. można zatem wnieść w każdym czasie, wobec tego i Prokuratora nie obowiązuje termin określony w art. 53 § 3 P.p.s.a. Skarga prokuratora jest także wolna od kosztów sądowych (art. 239 § 1 pkt 2 P.p.s.a.). Mimo uwzględnienia skargi w części brak jest podstaw do zasądzenia kosztów od organu na rzecz skarżącego.

W petitum skargi Prokurator wskazał wyraźnie, że zaskarża Uchwałę w części i wnosi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych postanowień Uchwały: § 4 pkt 1 ust. 3, § 4 pkt 2 ust. 3 i § 17 pkt 2 ust. 2 Uchwały. Przy czym wskazać należy, że zgodnie z zasadami redagowania tekstu prawnego chodzi o § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2 pkt 3 i § 17 ust. 2 pkt 2 Uchwały i takim oznaczenie zaskarżonych postanowień Sąd posługiwał się przez rozstrzygnięcie sprawy w wyroku i jego dalszym uzasadnieniu. Mając powyższe na względzie, Sąd w zaskarżonej przez Prokuratora części poddał zaskarżoną Uchwałę merytorycznej kontroli w niniejszym postępowaniu sądowym, a to z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia, ale z pewnym wyjątkiem, o czym poniżej.

Przechodząc do merytorycznej oceny zaskarżonego Regulaminu wskazać należy, że wprowadzając sankcję nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a), jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. 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 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r., poz. 994 w brzmieniu z dnia podjęcia Uchwały, dalej „u.s.g.”), zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

Przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego 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. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie "ZTP"). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP 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 ("TK") mianem "rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

Jednym ze wspomnianych "rudymenarnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest niewątpliwie dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 662). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej

materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy 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 (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2012, s. 35 i 241).

Istotne znaczenie ma również zawarty w Zasadach techniki prawodawczej (zwłaszcza w § 6 ZTP) generalny 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, uwaga do § 6, s. 38–39).

Zgodnie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia Uchwały, dalej „u.u.c.p.g.”) regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:
 - a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące

odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,

- b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 4) (uchylony);
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Należy podkreślić, że wyliczenie wskazane w art. 4 ust. 2 u.u.p.c.g. ma charakter wyczerpujący (zamknięty) i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. nie daje 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 (por. np. wyroki WSA w Krakowie z 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08 oraz we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA). Rada Gminy w niniejszej sprawie mogła, więc dokonać regulacji przedmiotowego zagadnienia tylko w takim zakresie, w jakim została do tego wyraźnie upoważniona (por. np. wyroki WSA w Krakowie z dnia 22 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 756/08; we Wrocławiu z 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09, dostępne CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego (co wynika wprost z treści art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g.) nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowanego w art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach (z zastrzeżeniem wyjątków dotyczących powołania definicji in extenso), ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa.

Zasadny okazał się zarzut odnoszący się do postanowienia § 4 ust. 1 pkt 3 Uchwały. Powyższe postanowienie Uchwały brzmi w ten sposób:

„Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może odbywać się wyłącznie pod warunkiem: że mycie dotyczy nadwozia samochodu.

Zasadnie podnosi Skarżący, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.p.c.g. (w dacie podjęcia Uchwały zagadnienie dotyczące mycia i naprawy pojazdów uregulowane było w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g., a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d, jak wskazał w skardze Prokurator) 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 18.12.2018 r., II SA/Bd 877/18, dostępne www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g. upoważnia Radę Miejską do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Obowiązki te muszą pozostawać jednak w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej.

Z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g. wynika, że w Regulaminie Rada winna określić wymagania w zakresie mycia pojazdów samochodowych poza myjniami, a nie określać warunki i ograniczenia mycia tylko do nadwozi samochodów. Słusznie wskazuje skarżący, że ustawa nie upoważnia organu uchwałodawczego do wprowadzenia generalnych ograniczeń w zakresie możliwości mycia tylko określonych części pojazdów samochodach, jak w niniejszej sprawie.

Zasadny jest także zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g. poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie ograniczenia wyłącznie do naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi, pod warunkiem że naprawa pojazdów samochodowych nie stwarza uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości (§ 4 ust. 2 pkt 3 Regulaminu). Wyjaśnić należy, że Rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem 'lub uciążliwościami stwarzanymi' na skutek naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018r., sygn. akt II SA/Bd 877/18, CBOSA).

Natomiast w § 4 ust. 2 pkt 3 Uchwały Rada wprowadzając warunki dopuszczenia napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi "w sposób nieuciążliwy" dopuściła się w ten sposób naruszenia § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej poprzez użycie nieostrych sformułowań. Akty prawa miejscowego winny być bowiem formułowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów. Posługiwanie się pojęciami nieostrych narusza wskazane zasady tworzenia aktów prawnych. Stąd konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 pkt 3 Uchwały.

Postanowienie Regulaminu nakładające obowiązek dołożenia starań, by naprawa pojazdów nie stwarzała uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości narusza delegację zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.c.p.g., wkracza zarazem w materię

ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim - art. 144 k.c. Co więcej wskazuje na zaostrzenie obowiązków osób dokonujących napraw pojazdów, skoro z art. 144 k.c. wynika, że zakazane są immisje uciążliwe ponad przeciętną miarę, a z zaskarżonego postanowienia Uchwały wynika, że dopuszczalne są tylko naprawy pod warunkiem, że nie są uciążliwe. Sąd podziela także stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, że rada gminy nie posiada uprawnienia do precyzowania regulacji wynikającej z art. 144 k.c. stanowiącego, że właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swojego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych, a nie uciążliwy w każdy możliwy - nawet najmniejszy - sposób, jak można odczytywać przyjęte sformułowanie postanowienia. Zakwestionowana regulacja ogranicza zakres przedmiotowy dozwolonych zachowań w nieuzasadniony sposób, mogą one być ograniczane jedynie przepisami o randze ustawowej. Takim ograniczeniem jest w szczególności art. 144 k.c., natomiast nie może nim być przepis regulaminowy, w dodatku posługujący się niedookreślonym pojęciem (np. wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt VIII SA/Wa 85/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 4 ust. 2 pkt 3 Uchwały.

Sąd dostrzegł w tej materii uchybienie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.p.c.g. polegające, na tym że Rada w sposób nieuprawniony wskazała w § 4 ust. 2 pkt 2 Uchwały warunek dla dopuszczenia napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami ograniczający te naprawy tylko do „drobnych napraw”. W tym zakresie doszło także do istotnego naruszenia dyspozycji ustawowej art. 4 ust. 2 pkt 1 lit c u.u.p.c.g. Powołany przepis nie upoważnia także organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdu samochodowego poza warsztatami naprawczymi do "drobnych", bowiem przyjmuje się, że przepis ustawy upoważnia do określenia w regulaminie zasad naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi - na terenie nieruchomości. Rada, podejmująca uchwałę w tym zakresie jest zobligowana do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, ale u.u.p.c.g. nie wprowadza bowiem generalnego ograniczenia do wykonywania tylko drobnych napraw technicznych pojazdów poza warsztatami samochodowymi. Zezwolenie na

przeprowadzanie poza warsztatami naprawczymi wyłącznie drobnych napraw, przy czym pojęcie to jest nieostre i w istocie nie wiadomo jakie naprawy mają charakter drobnych, a jakie naprawy pojazdów tego warunku już nie spełniają, zawiera zatem modyfikację regulacji ustawowej.

Użycie nieostrych sformułowań: "drobne", "nie stwarza uciążliwości" przeczy zasadzie pewności i określoności prawa. Zgodnie z § 6 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, akty prawa miejscowego winny być formułowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów. Posługiwanie się pojęciami nieostrymi narusza wskazane wyżej zasady tworzenia aktów prawnych. Sąd uznał za zasadne stwierdzić nieważność także postanowienia § 4 ust. 2 pkt 2 Uchwały.

Wypada w tym miejscu zaznaczyć, że dopuszczalność podjęcia przez Sąd rozstrzygnięcia o takim zakresie i treści nie powinna budzić wątpliwości. Choć bowiem rozstrzygnięcie to formalnie wykracza (w niewielkim zakresie) poza te postanowienia Regulaminu, które zostały w skardze *expressis verbis* zakwestionowane, to jednak nadal mieści się ono w ramach materii objętej przedmiotem zaskarżenia, ustalonym na podstawie treści zarzutów i argumentacji skargi. Niezależnie od tego godzi się zauważyć, że w doktrynie i orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym nawet jeśli organ nadzoru nie zaskarży wszystkich sprzecznych z prawem postanowień aktu, sąd może z urzędu stwierdzić nieważność pozostałych, sprzecznych z prawem norm zawartych w tym akcie (tak R. Lewicka, *Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym*, Warszawa 2008, s. 232-233; podobnie wyrok NSA z 11.05.1993 r., SA/Wr 258/93, z aprobowaną glosą J. Borkowskiego, OSP 1995/3/52; por. też np. wyrok WSA z 19.12.2019 r., IV SA/Po 1071/12, CBOSA).

Odnosząc się do kolejnego zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g. w ocenie Sądu w składzie rozpoznającym przedmiotową sprawę nie trafnie Prokurator zarzucił Radzie przekroczenie ustawowej kompetencji w zakresie regulacji zawartej w § 17 ust. 2 pkt 2 Uchwały.

Skarżący zarzucił, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do wprowadzenia nakazu wyprowadzania psa, przy czym zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach nieuczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy opiekun ma możliwość sprawowania całkowitej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. rada gminy zobowiązana była w regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymywania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed uciążliwością lub zagrożeniem dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W oparciu o przytoczoną regulację ustawową Rada Miejska w Sompólnie uchwaliła obszerny §17, stanowiąc wskazane wyżej nakaz. Zestawienie przywołanego w części brzmienia § 23 z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uzasadnia konkluzję, że organ gminy sprzecznie z definicją pojęcia „zwierząt domowych” zawartą w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, utożsamia w głównej mierze psy, nie dostrzegając, że regulamin winien odnosić się generalnie do zwierząt domowych bez możliwości różnicowania, bowiem takie uprawnienie nie wynika z przepisu ustawy.

Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący wskazał, że generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych, zwłaszcza w przypadku zwierzęcia chorego i starego. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków powinno odbywać się z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie uwzględniając specyficznych sytuacji, nakładające nadmierne obowiązki naruszają tą zasadę, zwłaszcza wówczas gdy określone w regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane chociażby w ustawie o ochronie zwierząt. Nieuprawnione, bo niewątpliwie wykraczające poza zakres regulacji ustawowej są regulacje regulaminu zabraniające wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej, na tereny rekreacyjne, place zabaw. Ustawodawca, co zgodnie podkreśla się w judykaturze sądów administracyjnych, nie upoważnił rady do sformułowania zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny czy do określonych obiektów, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt tam nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Poza zakresem delegacji ustawowej jest także zapis regulaminu, w którym rada zastrzegła zwolnienie psa ze smyczy, ale z nałożonym kagańcem w miejscach

nieuczęszczanych przez ludzi i tylko wtedy, gdy opiekun ma możliwość sprawowania kontroli nad zwierzęciem. Wprowadzając zapis tej treści w §17 pkt 2 ust. 2 regulaminu organ uchwałodawczy pominął całkowicie zapis art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniający puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Nadto użyty w nim zwrot „miejscach nieuczęszczanych” jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że sformułowany w skardze zarzut budzi wątpliwości, czy rzeczywiście dotyczy § 17 zaskarżonej Uchwały Rady Miejskiej Gminy Ślesin z 5 grudnia 2018r.

Po pierwsze doszło do istotnych omyłek w treści skargi, gdzie skarżący odnosi się do uchwały Rady Miejskiej w Sompólnie oraz do zestawienia § 23 Uchwały, który dotyczy wejścia w życie Uchwały z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.c.p.g. O ile powyższe błędy mają charakter oczywistych omyłek pisarskich to treść zarzutów w tym zakresie zupełnie nie przystaje do zaskarżonego postanowienia § 17 Uchwały.

Postanowienie § 17 Regulaminu brzmi następująco:

1. Osoby posiadające w granicach administracyjnych miasta psy, koty i inne zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.
2. Do obowiązków właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe lub zwierzęta utrzymane w charakterze zwierząt domowych należy:
 - 1) W odniesieniu do wszystkich zwierząt:
 - a) zapewnienie pełnego nadzoru nad zachowaniem zwierząt,
 - b) zabezpieczenie nieruchomości, na których utrzymywane są zwierzęta, a także lokali, w których przebywają zwierzęta w sposób uniemożliwiających niekontrolowane wydostanie się zwierzęcia na zewnątrz,
 - c) utrzymywanie zwierząt w sposób nie stwarzający zagrożenia sanitarnego, zagrożenia bezpieczeństwa, powodowania szkód, uciążliwości dla otoczenia oraz zanieczyszczenia miejsc wspólnego użytku,

- d) niezwłoczne usuwanie zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta na terenach publicznych, w szczególności takich jak: drogi, chodniki, podwórka, parki, tereny zielone i rekreacyjne poprzez wrzucenie zanieczyszczeń do koszy na odchody zwierzęce lub koszy ulicznych na odpady komunalne: obowiązek ten nie dotyczy osób niewidomych korzystających, z pomocy psów przewodników, osób niepełnosprawnych posiadających psy asystujące,
 - e) utrzymujący gady i owady w lokalach mieszkalnych lub użytkowych zobowiązani są zabezpieczyć je przed wydostaniem się z pomieszczenia.
- 2) w odniesieniu do psów:
- a) wyprowadzanie psa na smyczy
 - b) zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach nieuczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy opiekun ma możliwość sprawowania całkowitej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia.

Skarżący zaskarżył tylko ust. 2 pkt 2 § 17 Regulaminu, który z żadnej mierze nie odnosi się do generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, zakazu wprowadzania psów do obiektów użyteczności publicznej, na tereny rekreacyjne, place zabaw. Dalej zaskarżona regulacja Uchwały nie dotyczy zwalniania psa ze smyczy, ale z nałożonym kagańcem w miejscach nieuczęszczanych.

W ocenie Sądu regulacja postanowienia § 17 ust. 2 pkt 2 Uchwały nie narusza prawa w stopniu istotnym, nie narusza także zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dlatego w tej części skarga nie zasługiwała na uwzględnienie.

Motywuując wskazane rozstrzygnięcia należy wyjść od niespornego stwierdzenia, że podstawy normatywnej do ustanowienia regulacji zawartej w § 17 ust. 2 pkt 2 Regulaminu należy niewątpliwie upatrywać w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., zgodnie z którym: „Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: [...] 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością

dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku”.

Wobec powyższego rolą organu jest uchwalenie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w gminie w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Rada formułując postanowienie § 17 czytanego w całości dopełniła wymogu wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.u.p.c.g. Postanowienie § 17 ust. 1 Regulaminu określa zakres obowiązków osób utrzymujących psy, koty i inne zwierzęta domowe. Następnie w ust. 2 określa obowiązki właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe lub utrzymane w charakterze zwierząt domowych (pkt 1), a w pkt 2 określa obowiązki w odniesieniu do psów. Rada szczegółowo wskazała zatem obowiązki właścicieli różnych zwierząt domowych w zależności od specyfiki zwierząt, ich cech osobniczych oraz różnorodnych wymogów utrzymywania tych zwierząt celem wypełnienia delegacji ustawowej – zapewnienia ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie powinno budzić wątpliwości, że różne zwierzęta wymagają odmiennych i szczególnych czynności zabezpieczających i ochronnych z uwagi na specyficzne cechy osobnicze (ust. 2 pkt 1 i 2). Zatem wprowadzone rozróżnienie i wydzielenie odrębnych obowiązków właścicieli różnych zwierząt domowych i oddzielnie utrzymujących psy (ust. 2 pkt 2) nie stanowi w ocenie Sądu istotnego naruszenia prawa skutkującego stwierdzeniem nieważności tego postanowienia, jak tego żądał Skarżący Prokurator.

W szczególności, zdaniem Sądu, tego rodzaju regulacja jak cytowany § 17 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, nie stanowi powtórzenia art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 638; w skrócie „u.o.z.”), w myśl którego: „Zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.”

Zestawiając ww. przepis ustawowy z kontrolowanym przepisem lokalnym, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na ich zakresy zastosowania. Przepis art. 10a ust. 3 u.o.z. zabrania puszczania psów bez możliwości kontroli. Ponieważ nie zostały określone okoliczności, w jakich należy tego obowiązku przestrzegać, na mocy dyrektyw wykładni językowej oraz funkcjonalnej zasadna jest konstatacja, według której obowiązek ten należy realizować w każdym czasie i we wszystkich okolicznościach. Brak określenia okoliczności stosowania normy oznacza bowiem

obowiązek stosowania jej w każdorazowo następujących po sobie okolicznościach, na co wskazuje tryb oznajmujący (por. wyrok WSA z 28.11.2019 r., IV SA/Po 599/19, CBOSA). Zatem art. 10a ust. 3 u.o.z. ma szersze zastosowanie niż przepis lokalny. Ponadto warte zasygnalizowania jest odmienne ratio legis leżące u podstaw każdej z tych regulacji. Przepis art. 10a ust. 3 u.o.z., zgodnie z tytułem ustawy, z której pochodzi, ma na celu „ochronę zwierząt”, a więc nie ma na celu ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwościami spowodowanymi przez psy, a jedynie ich ochronę przed czynnikami zewnętrznymi. Z kolei przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., na podstawie którego sformułowano inkryminowany § 17 ust. 2 pkt 2 Regulaminu, ma na celu zapewnienie ochrony ludzi przed uciążliwościami lub zagrożeniami związanymi z chowaniem psów, jednakże z poszanowaniem standardów ochrony zwierząt. Uwidaczniają się zatem dwa odmienne cele (przedmioty ochrony), jakim służą powołane przepisy ustawowy i lokalny. Z jednej strony – ochrona zwierząt, z drugiej – porządek w gminie, w postaci ochrony ludzi przed zagrożeniem lub uciążliwościami ze strony zwierząt domowych, w tym psów. Przedstawiony podział celów, jakim służą art. 10a ust. 3 u.o.z. oraz inkryminowane przepisy lokalne wydane w związku z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., był już rozważany w orzecznictwie (por.: wyrok NSA z 13.09.2012 r., II OSK 1492/12, CBOSA; wyrok WSA z 31.01.2013 r., II SA/Bk 919/12, CBOSA). W tych orzeczeniach podkreśla się, że owo zróżnicowanie celów oznacza, iż przepisy lokalne nie stanowią ingerencji w regulację ustawową – u.o.z. (por. wyrok WSA z 21.07.2020 r., IV SA/Po 79/20, CBOSA).

W ocenie Sądu analizowana regulacja również nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.. Nałożenie obowiązków w postaci zaopatrzenia w takich przypadkach psów w smycze i tylko w smycze (brak wymogu kagańców) stanowi bowiem wyraz troski o bezpieczeństwo otoczenia, która z kolei stanowi ratio legis dla ww. przepisu, którym nie można zarzucić braku poszanowaniem zasad humanitarnego traktowania psów. W orzecznictwie głoszone są także poglądy, że wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku zasady, że w miejscach publicznych na terenie miasta psa wyprowadza się na smyczy lub w kagańcu, a psa rasy agresywnej – na smyczy i w kagańcu, służy osiągnięciu celu wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. (wyr. NSA z 17.11.2015 r., sygn. akt II OSK 618/14, CBOSA). Jak dalej wskazał NSA w przywołanym wyroku: „Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a

przedstawicieli niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z ww. regulacją. 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” (tak też wyroki WSA: z 08.12.2016 r., IV SA/Po 622/16; z 14.06.2018 r., IV SA/Po 431/18; z 21.07.2020 r., IV SA/Po 79/20 – CBOSA).

Należy mieć przy tym na uwadze także i to, że z miejsc powszechnie dostępnych mają prawo korzystać również inne osoby niż właściciele psów. W szczególności z miejsc tych mogą korzystać rodziny z dziećmi, dla których już samo bieganie psów luzem może stanowić co najmniej uciążliwość, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., jeśli nie budzić wręcz poczucie zagrożenia. Godzi się w tym miejscu zauważyć, że dla stwierdzenia wystąpienia niepożądanego, w świetle ww. przepisu, „uciążliwości” nie jest konieczne jednoczesne wystąpienie realnego stanu „zagrożenia”, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę pomiędzy tymi określeniami spójnika alternatywy nierozłącznej („lub”). Należy mieć też na uwadze, że nawet wytresowany pies, słuchający poleceń właściciela może stwarzać uciążliwości dla innych osób (obwążkiwanie, obszczekiwanie), a także obawy o potencjalne zachowanie psa. Zresztą należy zauważyć, iż osoba korzystająca z miejsc powszechnie dostępnych, widząc obcego, luzem biegającego psa, nie wie, czy pies ten słucha poleceń swojego właściciela, ani czy nic niepożądanego nie zrobi (por. wyr WSA w Poznaniu z 15 października 2020r., sygn. akt IV SA/Po 148/20, dostępny www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Sądowi w niniejszym składzie znany jest również odmienny nurt występujący w orzecznictwie sądów administracyjnych, w ramach którego eksponuje się w szczególności nadmierny (nieproporcjonalny) rygoryzm tego rodzaju regulacji, jak tu analizowana, i związane z tym ryzyko niewłaściwego, a w skrajnych przypadkach wręcz niehumanitarnego traktowania zwierząt poddanych obowiązkowi bycia prowadzonymi na smyczy lub w kagańcu. Jednakże, zdaniem Sądu, argument ten – sam w sobie nie rozstrzygający – traci dodatkowo na znaczeniu w okolicznościach kontrolowanej sprawy, a to wobec obowiązku w odniesieniu do psów wyprowadzania na smyczy i tylko na smyczy oraz zwalniania psa jedynie w miejscach nieuczęszczanych przez ludzi i tylko w sytuacji, gdy opiekun ma możliwość

sprawowania całkowitej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia. W ocenie Sądu regulacja przedmiotowej Uchwały w istocie nie stanowi o niehumanitarnym postępowaniu w stosunku do psów i służy ochronie przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W ocenie Sądu postanowienie to nie jest także wadliwe – ze względów już wyżej przedstawionych. Ponadto, odnosząc się do użytego w analizowanym przepisie zwrotu „w miejscach nieuczęszczanych przez ludzi” – zakwestionowanego przez Prokuratora z uwagi na jego niedookreśloność i niejednoznaczność – należy zauważyć, że takim samym zwrotem posługiwał się prawodawca w aktach prawnych o zasięgu ogólnokrajowym. Oto bowiem w rozporządzeniu Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Rolnictwa oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 14 sierpnia 1974 r. w sprawie polepszenia stanu sanitarnego i czystości oraz zapobiegania zakaźnym chorobom psów na obszarze miast (Dz. U. Nr 31, poz. 186) – które obowiązywało w okresie od 1 stycznia 1975 r. do 3 lutego 1993 r. – przepis § 1 ust. 2 zd. drugie stanowił, że: „Zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko w wypadku, gdy posiadacz psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem się.” Skoro zatem w akcie powszechnie obowiązującym na obszarze całego kraju prawodawca posługiwał się identycznym zwrotem, to również użycie takiego zwrotu należy dopuścić w akcie prawa miejscowego, regulującego analogiczne zagadnienia. Ponadto, w ocenie Sądu, określenie wyjątków od ogólnego nakazu prowadzenia psów na smyczy nie może odbyć się przez kazuistyczne wskazanie np. liczby osób obecnych w miejscu publicznym, która pozwalałaby na spuszczenie psa ze smyczy (por. wyrok WSA z 14.06.2018 r., IV SA/Po 431/18, CBOSA). Jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny: „W praktyce nie jest możliwe posługiwanie się w tekstach ustaw [tu odpowiednio: aktów prawa miejscowego – uw. Sądu] wyłącznie pojęciami całkowicie ostrymi, a pewien rozsądny poziom nieostrości nazw używanych w tekstach aktów normatywnych pozwala uniknąć nadmiernej kazuistyki i zapewnić niezbędną elastyczność podczas stosowania prawa.” (wyrok TK z 07.11.2006 r., SK 42/05, OTK-A 2006, nr 10, poz. 148). Nadto sama wykładnia językowa pozwala na przyjęcie, że miejsca nieuczęszczane przez ludzi to miejsca, do których nie przychodzą ludzie, na których nie panuje duży - żeby nie powiedzieć - niewielki ruch,

mało odwiedzane, mało ruchliwe, a takie miejsca o powyższych cechach dość łatwo określić i wyodrębnić, zwłaszcza społeczności lokalnej.

Mając powyższe na uwadze, Uchwała w części obejmującej § 17 ust. 2 pkt 2 Regulaminu nie narusza prawa w stopniu istotnym, co skutkuje oddaleniem skargi w tej części.

Mając powyższe na uwadze, że Rada Miejska Gminy Ślesin powołując zaskarżoną Uchwałę w części obejmującej § 4 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 Uchwały naruszyła prawo w stopniu istotnym, skutkiem powyższego Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. – stwierdził nieważność Regulaminu w powyższej części, jak orzekł w punkcie 1 wyroku. W pozostałym zakresie dotyczącym postanowienia § 17 ust. 2 pkt 2 Uchwały, Sąd na podstawie art. 151 P.p.s.a. skargę oddalił, jak orzekł w punkcie 2 wyroku.

Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału z dnia 17 września 2020 r., na podstawie art. 15 zys⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 374 z późn. zm.) sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym składzie trzech sędziów.



.Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Joanna Kujawa
St. sekretarz sądowy