

UCHWAŁA Nr XXIV/301/2020
RADY MIEJSKIEJ W BORNEM SULINOWIE
z dnia 24 września 2020 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie
wniesioną przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Szczecinku do Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Szczecinie

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) Rada Miejska w Bornem Sulinowie uchwala, co następuje:

§ 1.1. Udziela się odpowiedzi na skargę na uchwałę Nr XVIII/223/2020 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borne Sulinowo złożoną przez Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Szczecinku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

2. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.1. Upoważnia się Burmistrza Bornego Sulinowa do przekazania skargi wraz z aktami sprawy i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

2. Upoważnia się Burmistrza Bornego Sulinowa do reprezentowania Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym w przedmiotowej sprawie oraz do ustanowienia pełnomocnika procesowego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do uchwały Nr XXIV/301/2020
Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie
z dnia 24 września 2020 r.

Borne Sulinowo, dnia 24 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Ul. Staromłyńska 10

70-561 Szczecin

Skarżony organ:

Rada Miejska w Bornem Sulinowie

reprezentowana przez

Burmistrza Bornego Sulinowa Dorotę Chrzanowską

adres do doręczeń:

Urząd Miejski w Bornem Sulinowie

Al. Niepodległości 6

78-449 Borne Sulinowo

Skarżący:

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Szczecinku

ODPOWIEDŹ RADY MIEJSKIEJ W BORNEM SULINOWIE NA SKARGĘ

Działając w imieniu Gminy Borne Sulinowo, na podstawie udzielonego mi upoważnienia, na podstawie art.54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325)) składam odpowiedź na skargę Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Szczecinku na uchwałę Nr XVIII/223/2020 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borne Sulinowo i wnoszę o oddalenie skargi.

UZASADNIENIE

W dniu 2 września 2020 r. wpłynęła do Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie skarga Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Szczecinku na uchwałę Nr XVIII/223/2020 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borne Sulinowo.

Skarga jest niezasadna i winna ulec oddaleniu. Nie zgadzam się z argumentacją prokuratora, iż zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały.

Przedmiotowej uchwale zarzucono w pkt 1 skargi: nałożenie § 4 ust. 1, 2 i 4 Regulaminu na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia niezwłocznie po ustaniu opadów błota, śniegu, lodu, liści oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, w tym chodników położonych bezpośrednio wzdłuż nieruchomości w sposób umożliwiający poruszanie się pieszych lub pojazdów.

Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 1, 2 i 4 zaskarżonego Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borne Sulinowo:

„§ 4.1. Właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, liści i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, **w tym chodników położonych bezpośrednio wzdłuż ich nieruchomości.**

2. Obowiązek określony w ust.1 należy wykonać **niezwłocznie** po ustaniu opadów.

4. Uprzątniecie błota, śniegu i lodu właściciel nieruchomości jest zobowiązany wykonać w sposób umożliwiający poruszanie się pieszych i pojazdów.”

W uzasadnieniu zarzutu prokurator wskazał, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g upoważnił radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, ale nie z położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. Kwestię tę bowiem reguluje przepis art. 5 ust.1 pkt 4 u.c.p.g. Wskazanie częstotliwości uprzątnięcia błota, śniegu i lodu należy uznać za niezgodne z prawem, nie zostało to bowiem przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art.4 ust.2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. Faktycznie sądy administracyjne podkreślają, że przepis art.4 ust.2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. nie upoważnia Rady Miejskiej do wskazania częstotliwości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Jednakże biorąc pod uwagę utrudnienia, w poruszaniu się pieszych, które spowodowane będą zalegającym na nieruchomościach błotem, śniegiem, czy lodem zasadnym jest wskazanie w uchwale, że obowiązek ten ma być zrealizowany w określonym czasie.

Ustawodawca ponadto, nie upoważnił Rady Miejskiej do powielania w regulaminie regulacji w kwestii obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje ugruntowany pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. IV SA/Po 659/11; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 370/07; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. II SA/Wr 300/11; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. II SA/Sz 424/10, dostępne: CBOSA).

Jednak z uwagi na to, że położony bezpośrednio wzdłuż nieruchomości chodnik, jako część drogi publicznej służącej dla ruchu pieszego, także stanowi nieruchomość służącą do użytku publicznego, zasadnym jest doprecyzowanie w regulaminie kwestii uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń również z tego terenu. Intencją Rady Miejskiej nie było więc powielenie w treści uchwały zapisów ustawy, a tylko ich uszczegółowienie. Nakazy zawarte w zakwestionowanym zapisie Regulaminu stanowią logiczną i spójną całość.

W drugim zarzucie skargi podniesiono niewypełnienie przez Radę Miejską w Bornem Sulinowie upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 u.c.p.g, bowiem nie określono prawidłowo w § 7 ust.3 Regulaminu częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych.

Zgodnie z brzmieniem § 7 ust.3 przedmiotowego Regulaminu:

„3. Ustala się następującą **częstotliwość odbioru** odpadów komunalnych z terenu nieruchomości, na których powstają odpady komunalne:

- 1) odpady komunalne zmieszane - teren miasta Borne Sulinowo:
 - a) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz na 2 tygodnie,
 - b) w budynkach wielorodzinnych – 1 raz w tygodniu,
 - c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz w tygodniu;
- 2) odpady komunalne zmieszane - teren wiejski gminy:
 - a) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz na 2 tygodnie,

- b) w budynkach wielorodzinnych – w okresie XI – III - 1 raz na 2 tygodnie, w okresie IV – X - 1 raz w tygodniu;
 - c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz na 2 tygodnie;
- 3) odpady segregowane z papieru, tektury, metali, opakowań wielomateriałowych, tworzyw sztucznych oraz szkła - teren miasta Borne Sulinowo:
- a) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz na 2 tygodnie,
 - b) w budynkach wielorodzinnych – 1 raz w tygodniu,
 - c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz w tygodniu;
- 4) odpady segregowane z metali, opakowań wielomateriałowych, tworzyw sztucznych - teren wiejski gminy:
- a) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz na 2 tygodnie,
 - b) w budynkach wielorodzinnych – 1 raz na 2 tygodnie,
 - c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz na 2 tygodnie;
- 5) odpady segregowane ze szkła - teren wiejski gminy:
- d) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz w miesiącu,
 - e) w budynkach wielorodzinnych – 1 raz w miesiącu,
 - f) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz w miesiącu;
- 6) odpady segregowane z papieru, tektury - teren wiejski gminy:
- g) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz w miesiącu,
 - h) w budynkach wielorodzinnych – 1 raz w miesiącu,
 - i) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz w miesiącu;
- 7) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe - teren miasta Borne Sulinowo:
- a) w budynkach jednorodzinnych – 2 razy w roku,
 - b) w budynkach wielorodzinnych – 2 razy w roku,
 - c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 2 razy w roku;
- 8) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe - teren wiejski gminy:
- a) w budynkach jednorodzinnych – 2 razy w roku,
 - b) w budynkach wielorodzinnych – 2 razy w roku,
 - c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 2 razy w roku;
- 7) odpady ulegające biodegradacji, które nie są poddane procesowi kompostowania na terenie danej nieruchomości - teren miasta Borne Sulinowo:
- a) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz w tygodniu,

- b) w budynkach wielorodzinnych – 1 raz w tygodniu,
- c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz w tygodniu;

8) odpady ulegające biodegradacji, które nie są poddane procesowi kompostowania na terenie danej nieruchomości - teren wiejski gminy:

- a) w budynkach jednorodzinnych – 1 raz na 2 tygodnie,
- b) w budynkach wielorodzinnych – w okresie XI – III - 1 raz na 2 tygodnie, w okresie IV – X - 1 raz w tygodniu,
- c) w nieruchomościach niezamieszkałych – 1 raz na 2 tygodnie.”.

W uzasadnieniu zarzutu prokurator wskazał, że w przepisach, pomimo tytułu rozdz. 4: „Częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego” uregulowano w rzeczywistości częstotliwość odbierania odpadów komunalnych, a więc materię uregulowaną przez inną uchwałę. Adresatem tej normy jest wytwórca odpadów, czyli właściciel nieruchomości, na której są wytwarzane odpady i przepis do niego skierowany dotyczy częstotliwości pozbywania się odpadów, a nie odbioru. Odbiór odpadów uregulowano w uchwale wydanej na podstawie art. 6r ust.3, który z kolei adresowany jest do podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Zatem zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać.

W odniesieniu do tego zarzutu pragnę zauważyć, że kwestia częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości powinna być spójna z regulacjami dotyczącymi odbioru odpadów komunalnych znajdującymi się w uchwale podejmowanej na podstawie art.6r ust.3 u.cz.p. Tym samym częstotliwość pozbywania się odpadów komunalnych z terenu nieruchomości powinna odpowiadać częstotliwości odbierania odpadów tam określonej. Użycie w przedmiotowej uchwale słowa „odbiór”, zamiast „pozbywanie się” nie stanowi podstawy do stwierdzenia, że Rada Miejska w Bornem Sulinowie nie wypełniła upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, bowiem nie określiła prawidłowo częstotliwości pozbywania się odpadów komunalnych. Nie jest to bowiem sformułowanie niedozwolone, które wykracza poza delegację ustawową. Podobny pogląd został zaprezentowany w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2019 r., II SA/Po 991/19, w którym podkreślono, iż w odniesieniu do regulaminu stosuje się określenie „częstotliwość odbioru odpadów”.

Kolejny zarzut dotyczy przekroczenia przez Radę Miejską ustawowych kompetencji poprzez wprowadzenie do Regulaminu w § 9 zasad postępowania ze zwierzętami padłymi. Zgodnie z brzmieniem tego zapisu „właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania

się z terenu nieruchomości zwłok padłych zwierząt, w sposób obejmujący przekazanie zwłok zwierzęcia przedsiębiorcy prowadzącemu działalność gospodarczą, w zakresie odbioru odpadów lub posiadającemu zezwolenie na transport tego typu odpadów albo zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części, na podstawie indywidualnej umowy zawartej pomiędzy właścicielem nieruchomości, a tym przedsiębiorcą”. Zdaniem skarżącego w Regulaminie dotyczącym utrzymania porządku i czystości nie powinny być ujmowane zagadnienia dotyczące sposobu postępowania z padłymi zwierzętami, ponieważ kwestie te reguluje wiele aktów prawnych. A zatem materia ta została uregulowana w przepisach rangi ustawowej i nie powinna znajdować się w Regulaminie. Odnosząc się do tego zarzutu należy stwierdzić, iż zdaniem skarżonego organu nie doszło do naruszenia przepisów prawa w tym względzie. Nie ulega wątpliwości, że problematyka usuwania padłych zwierząt uregulowana jest w wielu aktach prawnych m.in. w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Taki stan prawny nie wyklucza jednak ani nie ogranicza uprawnień przyznanych radzie gminy na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a określonych w art. 3 ust. 2 pkt 15 wskazanej ustawy do unieszkodliwiania padłych zwierząt. Organ stanowiący nie ustalił zasad postępowania z padłymi zwierzętami w sposób niedozwolony, wykraczający poza delegację ustawową. Wskazał jedynie sposób postępowania z tego rodzaju odpadami celem sprecyzowania kierunku działań w tym zakresie.

Kolejny zarzut dotyczy nałożenia w § 11 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 oraz w § 11 ust. 3 Regulaminu bardzo rygorystycznych obowiązków na właścicieli psów, m.in. nakaz wyprowadzania psów w obroży i na smyczy, a psów ras agresywnych lub w inny sposób zagrażających otoczeniu dodatkowo w kagańcu. Zgodnie z brzmieniem § 11 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązane są do: „1) zapewnienia właściwej opieki nad zwierzętami w celu niedopuszczenia do zagrożeń życia, zanieczyszczeń nieruchomości, terenów i obiektów użyteczności publicznej oraz obsługi ludności; 2) wyeliminowania zagrożeń i uciążliwości dla ludzi, w tym hałasu, nieprzyjemnej woni, roznoszenia pasożytów, insektów itp. oraz nie stwarzania uciążliwego oddziaływania na sąsiednią nieruchomość i jej mieszkańców;” „4) wyprowadzania psów na teren publiczny w obroży i na smyczy, a w przypadku psa rasy uznawanej na podstawie odrębnych przepisów za agresywną lub w inny sposób zagrażającego otoczeniu, również w kagańcu”, a ust. 3 tego zapisu stanowi, iż „3. Zwierzęta pozostawione bez opieki, wobec których nie zastosowano zabezpieczeń wyżej wymienionych, podlegają

schwytnię i dowiezieniu do schroniska dla bezdomnych zwierząt, z którym gmina Borne Sulinowo ma podpisaną stosowną umowę”.

Zdaniem skarżącego obowiązki te zostały nałożone niezależnie od cech poszczególnych psów i innych uwarunkowań. Nałożenie dodatkowych obowiązków, musi być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Prokurator stwierdził, że postanowienia Regulaminu nie pozwalają na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym są niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sytuacji karnych i mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane Regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Regulamin poprzez powyższe zapisy nakłada na właścicieli psów w sposób kategoryczny ww. obowiązki, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia i fizjologii zwierzę, czym narusza zasadę proporcjonalności określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Skarżący stwierdził, że określone w Regulaminie środki ostrożności przy trzymaniu zwierząt są bardziej rygorystyczne aniżeli środki przewidziane w ustawie o ochronie zwierząt. Zdaniem prokuratora sformułowania zawarte w § 11 ust. 1 pkt 2 Regulaminu nakazujące wyeliminowanie przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe zagrożeń i uciążliwości dla ludzi, jest nieprawidłowe przede wszystkim ze względu na użycie określeń ogólnikowych, niepozwalających na wyciągnięcie kategorycznego wniosku, w jaki wyeliminowanie to ma nastąpić. Wyeliminowanie w szczególności nieprzyjemnej woni, roznoszenia pasożytów, insektów stanowi przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, który stanowi jedynie o ochronie przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Natomiast zapis w § 11 ust. 1 pkt 3 oraz § 14 regulaminu, stanowi powtórzenie ustawy Kodeks wykroczeń. Właściciele zwierząt zobowiązani są wobec powyższego do usuwania zanieczyszczeń pozostawianych przez zwierzęta na terenach przeznaczonych do pożytku publicznego w drodze przepisu rangi ustawowej.

Odnosząc się do zarzutów należy stwierdzić, iż nie doszło do naruszenia przepisów prawa również w tym względzie.

Za chybiony należy uznać zarzut skargi dotyczący nieważności § 11 ust. 1 obejmujący wyprowadzanie psa w kagańcu lub na smyczy a w przypadku psów rasy uznanej za agresywną na smyczy i w kagańcu. W ocenie organu dokonanie przez właściciela lub opiekuna oceny jak zachowa się pies, który został wyprowadzony i jest pod jego opieką ze względu na znane tej osobie reakcje psa na otoczenie, w tym bodźce zewnętrzne jak hałas oraz obecność i zachowanie innych ludzi a także ze względu na kondycję, masę i zdrowie psa jest praktycznie niemożliwe. Za nielogiczne i nie znajdujące uzasadnienia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa

należy uznać argumenty skargi o zależności noszenia smyczy przez psa w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów. Różnica w nakazie zakładania kagańca lub prowadzenia psa na smyczy wobec psa rasy uznanej za agresywną w stosunku do innych psów wynika z tego, że rozróżnienia w zakresie ras dokonano w art. 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne. Delegacja ustawowa zawarta w art. 10 ust. 3 powołanej ustawy wskazuje, że właściwy minister ustalił w sposób obiektywny i konkretny wykaz ras uznanych za agresywne biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i zwierząt. Normatywny wykaz zawarty w rozporządzeniu wskazuje, że określona rasa (biorąc pod uwagę jej cechy osobnicze) może zagrażać bezpieczeństwu ludzi i zwierząt. Dlatego kwestionowany w skardze zapis Regulaminu dotyczący psów uznanych za agresywne uwzględnia cechy osobnicze (obiektywne) zgodnie z upoważnieniem wskazanym w art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tj. określając wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa w miejscach publicznych. W Regulaminie zróżnicowano zapis dotyczący nakazu wyprowadzania psów w kagańcu uzależniając go od rasy psa uznawanej za agresywną na podstawie odrębnych przepisów. Nie narusza tym samym regulamin zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podniesionych w skardze, w szczególności co do zasady proporcjonalności. Inne rozróżnienie jako podstawa nałożenia obowiązków na określone kategorie adresatów w przepisie prawa miejscowego m.in. z uwzględnieniem cech osobniczych ich podopiecznych a także co do wieku, stanu zdrowia, byłoby niedopuszczalne gdyż miałyby charakter nieobiektywny. Jak bowiem ustalić takie kryteria nie mające związku z zachowaniem bezpieczeństwa jak stan zdrowia psa, który będąc chory może być agresywny wobec innych ludzi lub przeciwnie powolny, ospały a zatem niezagrażający bezpieczeństwu w miejscu publicznym. Ze względu na dzikie pochodzenie psa (od wilków), różne charaktery psów nigdy nie da się przewidzieć określonej reakcji tego zwierzęcia na bodźce zewnętrzne. Ustawa ta ograniczyła w określonych prawach zgodnie z art. 31 Konstytucji obywateli będących właścicielami psów ras uznanych za agresywne nie formułując takich samych ograniczeń dla innych ras i psów ras mieszanych. W konsekwencji zapisy Regulaminu utrzymania porządku i czystości w zakresie wyprowadzania psów, w tym psów ras uznanych za agresywne, wprowadziła czynnik obiektywny mający odzwierciedlenie w przepisach powszechnie obowiązujących przy nakazie wyprowadzania psów po spełnieniu określonych warunków. Ponadto Regulamin nie zakazuje właścicielom zwolnienia psów ze smyczy na terenie ich nieruchomości, przy spełnieniu warunków określonych w § 11 ust. 2

w sytuacji, gdy nieruchomość jest ogrodzona w sposób uniemożliwiający opuszczenie jej przez psa i wykluczający samowolny dostęp osób trzecich. Zasady uregulowane w § 11 Regulaminu należy odczytywać i interpretować łącznie. Takie rozwiązania nie ograniczą praw właścicieli zwierząt, a w przypadku psów ras uznawanych za agresywne, jest uzasadnione i konieczne dla zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Powyższe potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. II OSK 618/14 stwierdził, iż "Nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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.

Przepis art. 7 Konstytucji RP wymaga, by organy administracji publicznej nie tylko działały na podstawie prawa, ale także w jego granicach. Niewątpliwie uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminach nastąpiło na podstawie prawa tj. na mocy upoważnienia ustawowego zamieszczonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Upoważnienie ustawowe określiło jednak granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Kwestionowany zapis Regulaminu realizuje wynikające z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jest oczywistym, że nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia. Zwracają uwagę na powyższe autorzy komentarzy do kodeksu wykroczeń, których stanowiska przytoczył Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu kasacyjnego wyroku. Powyższe potwierdza też fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne (vide: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne - Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687). Poza jednakże grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takie wymagających określenia rygorystycznych obowiązków

właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących (np. shih-tzu, chihuahua, papillon, buldog francuski, york, pinczer miniatura).

Również w przywołanym powyżej wyroku NSA stwierdził, iż "Przepisem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy nie tylko pod względem zanieczyszczenia terenów przeznaczonych do wspólnego użytku ale i by nie zagrażał przebywającym tam osobom. Istotą tej regulacji winno być zatem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by osiągnąć skutki wyznaczone przez cele określone przez ustawodawcę. Wymieniony przepis ma nieco odmienną konstrukcję od pozostałych punktów upoważniających radę do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe zakreślono granicami celów wymienionych w przepisie, tj. ochroną przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochroną przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku", dlatego w ocenie organu skarga winna podlegać oddaleniu, gdyż uchwała nie narusza przepisów prawa, a bynajmniej nie w stopniu istotnym.

Podsumowując:

- 1) nakaz wyprowadzania psów w kagańcach i/lub na smyczy nie jest bezwzględny, kategoryczny,
- 2) uwzględniono obiektywne cechy osobnicze psów mające potwierdzenie w ustawie o ochronie zwierząt,
- 3) nie naruszono w treści zaskarżonej uchwały zasady proporcjonalności określonej w art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ upoważnienie przyznane radzie gminy w art. 3 ust. 2 pkt 13 i pkt 15 umożliwia wprowadzenie przepisów dla osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa w miejscach publicznych.

Co do zarzutów związanych z lokalizacją uli zapis niniejszego regulaminu służy ograniczeniu uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Regulamin nie zabrania stawiania uli na działkach sąsiednich organ jedynie informuje w jakiej odległości należałoby je stawiać.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 31 marca 2016r., II SA/Ke 108/16 stwierdził m.in., że skoro pszczoła miodna zalicza się do zwierząt gospodarskich, to zgodnie ze wspomnianą ustawą rada gminy może określać wymagania dotyczące chowu i ograniczać ich utrzymywanie na określonych terenach. Nie ma natomiast podstaw do uznania, że to art. 144 k.c. określa obszary, na których nie można hodować zwierząt gospodarskich, czy też, że reguluje warunki ich utrzymywania.

Z ostrożności podnoszę, iż nie zachodzą podstawy do stwierdzenia nieważności całej zaskarżonej uchwały.

W związku z tym podnoszę jak na wstępie.

Załącznik: odpis odpowiedzi na skargę.

UZASADNIENIE

W dniu 2 września 2020 r. wpłynęła do Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie skarga Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Szczecinku na uchwałę Nr XVIII/223/2020 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borne Sulinowo.

Zgodnie z art. 54 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Organ, o którym mowa wyżej, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania.

Rada Miejska nie zgadza się z twierdzeniami zawartymi w skardze, w związku z tym nie uwzględnia jej i przekazuje skargę wraz z odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego.