



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 25 kwietnia 2022 r.

Poz. 965

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.34.2022.AHOR WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 14 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r., poz. 559 i 583) stwierdzam nieważność uchwały nr LIII.838.2022 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 1 marca 2022r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Zielona Góra, w części określonej w § 1 pkt 1 odnośnie zwrotów: „5. Prowadzenie psa zagrażającemu otoczeniu musi się odbywać tylko i wyłącznie przez osobę pełnoletnią,„ oraz „7. Na terenach publicznych lub w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, właściciele i opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do przestrzegania zapisów porządkowych ustanowionych przez zarządców tych terenów lub pomieszczeń z poszanowaniem zasad tam obowiązujących i mając na uwadze bezpieczeństwo ludzi i innych zwierząt”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 1 marca 2022 Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę nr LIII.838.2022 zmieniającą uchwałę nr XXXIV.602.2020 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 22 grudnia 2020r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Zielona Góra (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2021r., poz. 101). W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021r., poz. 888 z późn. zm.), art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021r., poz. 1372 z późn. zm.). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 marca 2022r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części istotnie narusza prawo.

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Zielona Góra dokonała zmiany postanowień Rozdział 7 „Obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe” regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Zielona Góra. Zgodnie z § 1 pkt 1 w uchwale nr XXXIV.602.2020 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 22 grudnia 2020r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Zielona Góra (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2021r., poz. 101) wprowadza się min. następujące zmiany: § 46 otrzymuje brzmienie:

„5. Prowadzenie psa zagrażającemu otoczeniu musi się odbywać tylko i wyłącznie przez osobę pełnoletnią”;

„7. Na terenach publicznych lub w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, właściciele i opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do przestrzegania zapisów porządkowych ustanowionych przez zarządców tych terenów lub pomieszczeń z poszanowaniem zasad tam obowiązujących i mając na uwadze bezpieczeństwo ludzi i innych zwierząt”.

Jak wynika z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych

obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nałożone obowiązki dotyczące właściwego utrzymania zwierząt domowych, odnosić się mają do postępowania ze zwierzętami domowymi w miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, tj. w miejscach publicznych, takich jak place publiczne, ulice, skwery czy parki. Jak natomiast wskazała Aneta Szymczak w: Budziarek Magdalena, Szymczak Aneta, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, system LEX, „Przepis nakłada na radę gminy określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe. Zakres tych obowiązków został wyznaczony celami, którymi są ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz ochrona terenów przeznaczonych do wspólnego użytku przed zanieczyszczeniem. Wynika stąd, że musi istnieć funkcjonalny związek między wprowadzanymi obowiązkami a realizacją wskazanych celów. Jeżeli wprowadzone obowiązki nie pozostają w takim związku, mogą co do zasady zostać uznane za wychodzące poza zakres upoważnienia ustawowego. Z kolei zbyt wąski zakres nałożonych obowiązków, który nie doprowadzi do realizacji wskazanych przez ustawodawcę celów, może oznaczać nieuregulowanie przez radę gminy w całości przedmiotu upoważnienia. Ponadto sformułowanie obowiązków musi nadawać się do realizacji tych celów, powinno być na tyle jasne i precyzyjne, by nie budziło wątpliwości co do ich treści, a także spełniać wymagania konstytucyjnej zasady proporcjonalności. To właśnie nakładanie obowiązków, które nie mieszczą się w granicach delegacji ustawowej, naruszają zasadę proporcjonalności przez wprowadzanie zakazów lub nakazów, które nie są konieczne dla osiągnięcia wskazanego w upoważnieniu celu lub są nawet bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego, jest częstą wadą regulaminów”.

W ocenie organu nadzoru niewłaściwie sformułowano obowiązek: Prowadzenie psa zagrażającemu otoczeniu musi się odbywać tylko i wyłącznie przez osobę pełnoletnią. Po pierwsze pojęcie "psa zagrażającemu otoczeniu" nie zostało nigdzie zdefiniowane i jest nieprecyzyjne, a nie ulega wątpliwości, że ustalenie przez adresata obowiązku, czy pies "zagraża otoczeniu", wymyka się jednoznacznym, czytelnym i łatwym do ustalenia kryteriom. Poza tym jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 16 stycznia 2020r., sygn. II SA/Kr 1271/19, „pełnoletniość nie jest kryterium adekwatnym dla generalnego dopuszczenia (odpowiednio - zakazu) prowadzenia psów. Brak siły fizycznej i odpowiedniego rozeznania kwestii zapewnienia bezpieczeństwa innych ludzi w związku z utrzymywaniem zwierzęcia dużego lub agresywnego, które – jak się wydaje legły u podstaw tak sformułowanego obowiązku - może również cechować osoby pełnoletnie. Warto zauważyć, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie takiego obowiązku w postaci warunku wykonywania zezwolenia na hodowlę lub utrzymywanie psów ras uznanych za agresywne, o którym mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. W konsekwencji nałożony obowiązek uznać należało za nieproporcjonalny”. Podobne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu do wyroku z dnia 31 lipca 2020r., sygn. IV SA/Po 94/20, w którym wskazał, że „Nieuzasadnione jest wprowadzenie zastrzeżenia, że jedynie osoba pełnoletnia może wyprowadzać psa rasy agresywnej lub jego mieszańca, ponieważ jak wynika z ratio legis lokalnego prawodawcy, tylko osoba pełnoletnia jest w stanie zapanować nad takim psem. Jednocześnie, nie można wykluczyć sytuacji, że osoby młode, które nie osiągnęły pełnoletności, o większej sprawności fizycznej, są w stanie sprawować skuteczniejszą kontrolę nad wyprowadzanym psem, niż osoba spełniająca owo kryterium, lecz schorowana czy niedoświadczona. Wprowadzenie tego kryterium może być rozstrzygnięciem nieadekwatnym, z tego względu zastrzeżenie nie może być uznane za uzasadnione”.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo również nowe brzmienie § 46 ust. 7 regulaminu, że na terenach publicznych lub w innych miejscach przeznaczonych do wspólnego użytku, właściciele i opiekunowie zwierząt domowych zobowiązani są do przestrzegania zapisów porządkowych ustanowionych przez zarządców tych terenów lub pomieszczeń z poszanowaniem zasad tam obowiązujących i mając na uwadze bezpieczeństwo ludzi i innych zwierząt. Tak sformułowany przepis wykracza poza delegację ustawową. Jak już wskazano wyżej lokalny prawodawca został upoważniony do nałożenia na obowiązki właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem, ale wyłącznie w odniesieniu do terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nakładanie w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie obowiązku przestrzegania przepisów porządkowych ustanowionych przez zarządców innych terenów jest zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne. Rolą regulaminu nie jest bowiem legitymizowanie zasad korzystania z nieruchomości wprowadzanych przez właścicieli czy zarządców określonych obiektów czy terenów. Kompetencja rady gminy ogranicza się wyłącznie do miejsc publicznych (w tym terenów przeznaczonych do wspólnego użytku).

Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić nieważność wskazanych wyżej zapisów.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt