

## **UCHWAŁA NR XXI/187/20**

### **RADY MIEJSKIEJ W BOBOLICACH**

**z dnia 22 października 2020 roku**

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargi Prokuratora Rejonowego w Szczecinku wraz z odpowiedzią na skargę.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. 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 (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.) uchwala się, co następuje:

**§ 1.** Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę Prokuratora Rejonowego w Szczecinku z dnia 20 sierpnia 2020 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Bobolicach Nr XV/133/20 z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobolice (publikacja w dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, poz. 1229 z dnia 4 marca 2020 r.).

**§ 2.** Treść odpowiedzi na skargę o której mowa w § 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Upoważnia się Burmistrza Bobolic do przekazania skargi, o której mowa w § 1 wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie oraz reprezentowania Rady Miejskiej w Bobolicach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Szczecinie z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady Miejskiej w Bobolicach.

**§ 4.** Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Bobolic.

**§ 5.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCY RADY MIEJSKIEJ**

**Franciszek Łobocki**

Załącznik do uchwały Nr XXI/187/20  
Rady Miejskiej w Bobolicach  
z dnia 22 października 2020 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Szczecinie  
ul. Staromłyńska 10  
71 - 899 Szczecin**

**Skarżący:**  
Prokurator Rejonowy w Szczecinku  
ul. Mickiewicza 16  
78 - 400 Szczecinek

**Organ:**  
Rada Miejska w Bobolicach  
ul. Ratuszowa 1  
76 - 020 Bobolice

### **Odpowiedź na skargę**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2019.2325 t.j. z późn. zm.) Rada Miejska w Bobolicach przekazuje skargę Prokuratora Rejonowego w Szczecinku z dnia 20 sierpnia 2020 r. na uchwałę Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 6 lutego 2020 r. nr XV/133/20 i wnosi o jej oddalenie.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Bobolicach w dniu 6 lutego 2020 r. podjęła uchwałę nr XV/133/20 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobolice (publikacja w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego poz. 1229 dnia 4 marca 2020r.) zawierającą załącznik o nazwie Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobolice. Skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bobolicach w/w uchwałę nr XV/133/20 z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobolice, złożył Prokurator Rejonowy w Szczecinku (data wpływu 2 września 2020 r.).

Odpowiadając na skargę, organ wnosi o jej oddalenie.

W pierwszej kolejności wskazuje, że wbrew twierdzeniom skargi, w ocenie Rady samo powtórzenie w uchwale przepisów rangi ustawowej, o ile nie wykracza poza ich zakres, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny i jeżeli uzasadnione to jest względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, stanowiąc określenie materii, która jest regulowana aktem prawa miejscowego nie stanowi rażącego naruszenia prawa (por. wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., IV SA/Po 1284/14).

Odnosząc się do kwestionowanych zapisów § 3 ust.1 pkt 4 i 5 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Bobolice skarżący Prokurator wskazuje, że kwestia określenia częstotliwości wykonywania obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego nie została przekazana do kompetencji gminy na podstawie art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c ) ustawy o z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej u.c.p.g.). Pragnę jednak zauważyć, że kwestionowany zapis Regulaminu nie wskazuje na częstotliwość wykonywania tego obowiązku, lecz na termin jego spełnienia. Regulamin posługuje się bowiem pojęciem „niezwłoczności”.

Pojęcie „niezwłoczności”, jakim posłużono się w Regulaminie, odnosi się do terminu w jakim należy określony obowiązek spełnić. „Częstotliwość”, o której pisze skarżący Prokurator, odnosi się do kwestii, ile razy jakiegoś zjawisko powtarza się w pewnej jednostce czasu np. tygodniu, miesiącu, roku. Zaskarżony Regulamin zaś nie przewiduje, ile razy w ciągu danego okresu

należy uprzątnąć zanieczyszczenia. Regulamin reguluje to w jakim czasie po powstaniu zanieczyszczeń należy je uprzątnąć. To są w ocenie Gminy dwie różne kwestie.

Wydaje się jednocześnie, że określenie tego terminu jest konieczne. Brak określenia terminu w jakim należy wykonać dany obowiązek wprowadza dużą uznaniowość przy ocenie, czy obowiązek ten został spełniony należycie, czy też nie, a w konsekwencji powoduje uznaniowość przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu sankcji za jego niespełnienie. Istnieje też możliwość, że brak określenia terminu wykonania tego obowiązku i pozostawianie tej kwestii swobodnej ocenie obowiązanego doprowadzi do sytuacji, w której zanieczyszczenia będą usuwane w odległym czasie z powołaniem się na argument, że przepis nie wymaga by było to uczynione niezwłocznie po ich powstaniu.

Wydaje się, że nakładanie obowiązków w postaci czynienia, działania, nie określając przy tym terminu, w którym to działanie ma być ukończone nie pozwala na obiektywną ocenę, czy obowiązek został wykonany, a to z kolei uniemożliwia zastosowanie sankcji za jego niedopełnienie. Jeżeli przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, a nadto przewidują sankcje za ich niedopełnienie, to zwłaszcza wtedy winny się również znaleźć jasne reguły pozwalające na obiektywną ocenę, czy obowiązek został spełniony należycie, czy też nie. Brak wyznaczenia terminu w którym ma nastąpić spełnienie obowiązku prowadzi w praktyce, że przepis, który ten obowiązek nakłada staje się bądź martwy, a niespełnianie obowiązku staje się powszechne, bądź odwrotnie - sankcje są wymierzane zanim upłynął termin do wykonania tego obowiązku.

Zdaniem organu, obowiązki określone przez Radę Miejską w zaskarżonych przez prokuratora zapisach Regulaminu mieszczą się w delegacji ustawowej wynikającej z w/w przepisu - stanowią one w istocie doprecyzowanie obowiązku właścicieli nieruchomości wynikającego z przepisu ustawy. Przepis ten stanowi realizację obowiązku Rady Miejskiej do określenia - zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy - zasad uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zapewnienie przez gminę bezpieczeństwa poruszania się po takich nieruchomościach, czemu służy obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do

użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż nieruchomości w sposób nie utrudniający ruchu pieszych i pojazdów służy realizacji tego celu.

Odnosząc się do zaskarżonych zapisów § 14 ust. 2 i 3 Regulaminu Rada wskazuje, że Prokurator analizuje te zapisy jedynie pod kątem zapewnienia zwierzętom humanitarnego traktowania oraz pod kątem proporcjonalności obowiązków nałożonych na ich właścicieli. Są to kwestie rzeczywiście istotne, jednakże nie należy tracić z oczu celu dokonanej regulacji. Celem tym była ochrona zdrowia i życia ludzi. Prokurator wskazuje, że nie dokonano zróżnicowania środków ochrony w zależności od cech osobniczych i indywidualnych uwarunkowań. Uwadze jednak umyka fakt, że stopień niebezpieczeństwa jakie może pochodzić od zwierzęcia nie zależy tylko i wyłącznie od cech, wieku, fizjologii zwierzęcia, ale też od osoby, która na takie niebezpieczeństwo jest narażona. Mały lub starszy i nawet chory pies, skoro ma tyle sił, że wychodzi na spacer, może wprawdzie nie być zagrożeniem dla osoby dorosłej, jednakże dla małego dziecka konsekwencje ataku takiego psa mogą być dramatyczne. Dlatego tworzenie wyjątków dla psów np. małych, czy też dla psów w pewnym wieku, lub zachowujących się na ogół spokojnie nie zapewni w pełni realizacji celu jakim jest np. ochrona zdrowia, a nawet życia i jest przyzwoleniem na możliwość zaistnienia sytuacji niebezpiecznej. Zaś fakt późniejszego pociągnięcia właściciela psa do odpowiedzialności z uwagi na jego błędną ocenę stopnia zagrożenia spowodowanego przez psa, wyrządzanej poszkodowanemu krzywdy już nie zrekompensuje.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r. II OSK 618/14 w stwierdził, że wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy a przedstawicieli niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. 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. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 14 czerwca 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 431/18 szczegółowo uzasadniając, iż "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 luźne bieganie psów może stanowić co najmniej

uciaźliwość, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g., jeśli nie budzić poczucie zagrożenia. Godzi się w tym miejscu zauważyć, że dla stwierdzenia wystąpienia niepożądanego, w świetle ww. przepisu, "uciaźliwości" 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, iż nawet wytresowany pies, słuchający poleceń właściciela może stwarzać uciaźliwości dla innych osób (obwąchiwanie, 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."

Odnosząc się zaś do podnoszonego przez Prokuratora argumentu o braku proporcjonalności rozwiązań przyjętych w Regulaminie wskazuję, że z zasady proporcjonalności ustanowionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Zasada proporcjonalności w oczywisty sposób dotyczy ludzi, a nie zwierząt. Nałożenie zatem na osoby posiadające zwierzęta domowe i przebywające z nimi w miejscach publicznych określonych obowiązków, zmierzających do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa innym osobom w tych miejscach przebywającym, zasady tej w żaden sposób nie narusza. Każdy, czy to dziecko czy to osoba dorosła, ma prawo bać się dowolnego, podbiegającego do niego psa bez kagańca (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 680/19 ).

Odnosząc się zaś do twierdzenia, że nieprawidłowa jest regulacja nakazująca osobom utrzymującym zwierzęta domowe do sprawowania nad nimi opieki w taki sposób, aby zwierzęta nie zakłócały spokoju i nie stanowiły zagrożenia oraz uciaźliwości zauważam, że twierdzenie Prokuratora, że nieprawidłowość wyraża się w tym, że użyto określeń „zbyt ogólnikowych, niepozwalających na wyciągnięcie kategorycznego wniosku, w jaki wyeliminowanie to ma nastąpić” jest nietrafna. To właśnie sposób uregulowania sugerowany przez Prokuratora tj. kategoryczny, naruszałby granice umocowania

wyznaczone w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g, albowiem przepis ten upoważnia jedynie do określenia zasad, nie upoważnia natomiast do kategorycznego wskazywania sposobów i środków jakie opiekun ma zastosować w celu wyeliminowania zagrożenia i uciążliwości pochodzące od zwierząt.

Nie jest również trafne stwierdzenie, że zobowiązanie w § 14 ust. 1 oraz § 15 ust. 4 Regulaminu osób utrzymujących zwierzęta do sprawowania opieki w taki sposób, aby nie zakłócały one ciszy i spokoju, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego. Przepis art. 4 ust. 2 pkt. 6 cyt. powyżej ustawy mówi o ochronie przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Skoro mowa w nim o uciążliwości to jasnym jest też, że obejmuje on ochronę przed uciążliwością jaką powoduje głośne czy niespokojne zachowanie psa.

Nie można się zgodzić również z twierdzeniem, że materia uregulowana w § 14 i 15 Regulaminu jest uregulowana w art. 51, 77, 91, 108 kodeksu wykroczeń (dalej kw). Już pobieżne porównanie zacytowanych przez prokuratora przepisów pozwala dostrzec, że art. 78 kw odnosi się do drażnienia zwierząt i ich płoszenia, tak że stają się one niebezpieczne, natomiast art. 108 kw mówi o skutku w utrudnieniu w ruchu drogowym. Regulamin tych kwestii w ogóle nie porusza.

Nie są zasadne również zawarte w skardze zarzuty dotyczące § 18 Regulaminu - organ stoi na stanowisku, iż nie doszło do przekroczenia upoważnienia ustawowego, wynikającego z przepisu art. 4 ust. 2 pkt. 8 u.c.p.g.