

**Uchwała Nr XLVIII/353/2023**  
**Rady Miejskiej w Mordach**  
**z dnia 27 stycznia 2023 r.**

**w sprawie przekazania skargi Prokuratora Okręgowego w Siedlcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r., poz. 329), Rada Miejska w Mordach uchwała, co następuje:

§ 1

Wyrazić zgodę na przekazanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi z dnia 14 grudnia 2022 r. Prokuratora Okręgowego w Siedlcach na uchwałę Nr XIII/87/2019 Rady Miejskiej w Mordach z dnia 29 października 2019 r., w sprawie uchwalenia *"Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Mordy* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 12838) oraz odpowiedzi na skargę, o treści zawartej w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2

Upoważnia się Burmistrza Miasta i Gminy Mordy do reprezentowania Rady Miejskiej w Mordach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie z prawem do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania Rady.

§ 3

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Mordy.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

/-/ Katarzyna Kotowska

**Załącznik do Uchwały Nr XLVIII/353/2023 r.  
Rady Miejskiej w Mordach  
z dnia 27 stycznia 2023 r.**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa**

**Skarżący:** Prokurator Okręgowy w Siedlcach  
Prokuratura Okręgowa w Siedlcach  
ul. Brzeska 97, 08-110 Siedlce

**Organ:** Rada Miejska w Mordach  
ul. Kilińskiego 9  
08-140 Mordy

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 ze zm.) przekazuję w załączeniu:

- skargę Prokuratora Okręgowego w Siedlcach z dnia 14 grudnia 2022 r. na Uchwałę Rady Miejskiej w Mordach Nr XIII/87/2019 z dnia 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Mordy” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 12838),

- odpowiedź na skargę w 2 egz.,

**i wnoszę o oddalenie skargi w całości.**

#### UZASADNIENIE

W złożonej skardze Prokurator Okręgowy w Siedlcach zaskarżył uchwałę Nr XIII/87/2019 Rady Miejskiej w Mordach z dnia 29 października 2019 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Mordy w części dotyczącej § 17, § 18, § 19, § 21 ust. 2 pkt 1 i 2, § 22 ust. 1 i ust. 2 zarzucając istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r.

poz. 2519), polegające na przekroczeniu upoważnienia ustawowego w zakresie wskazanym w skardze.

Wniósł jednocześnie o stwierdzenie nieważności powyższych przepisów Regulaminu.

**Skarga nie jest zasadna z niżej wskazanych względów:**

Istotne naruszenie prawa, które uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego, to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających **kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał**. Z kolei za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

W ocenie organu, skarżący w sposób nieuprawniony uznał, że przedmiotowy Regulamin zawiera przepisy naruszające prawo w sposób istotny.

Co do poszczególnych zarzutów przedstawiam następujące stanowisko w sprawie:

**1) Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez nałożenie w § 18 Regulaminu obowiązku wyprowadzania psów na smyczy lub w kagańcu, a psów ras uznawanych za agresywne na smyczy i w kagańcu, przez co obowiązek ten został sformułowany w sposób kategoriyczny, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie niż określone to zostało w ustawach, wykluczając możliwość zwolnienia psa ze smyczy w miejscach publicznych przeznaczonych do wspólnego użytku, przy zachowaniu nad nim kontroli, a także posłużenie się pojęciem niedookreślonym psa "mogącego stanowić zagrożenie dla ludzi".**

**2) Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 17 obowiązku niedoprowadzania zwierząt do stanu niebezpiecznego dla ludzi i zwierząt.**

Uzasadnienie dla zgodności z prawem powyższych zapisów regulaminu można wyprowadzić z orzecznictwa sądownoadministracyjnego. W wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt **II SA/Bd 783/18** podkreślono (przy praktycznie takiej samej regulacji regulaminu jak powyżej), że „sąd nie podziela stanowiska strony skarżącej odnośnie rażącego naruszenia prawa przez § (...) zaskarżonej uchwały. Przepis ten stanowi, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane są do zachowania niezbędnych środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem oraz uciążliwością ze strony tych zwierząt dla ludzi, w szczególności do stałego dozoru nad tymi zwierzętami, a także do podejmowania działań mających na celu ochronę przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do użytku wspólnego”.

- podobnie wyrok WSA w Poznaniu z 14.06.2018 r. IV SA/Po 431/18, zgodnie z którym:

"(...) Sąd w niniejszym składzie nie podziela poglądu o niedopuszczalności uregulowania w Regulaminie nakazu wyprowadzania psów na smyczy (na uwięzi) i w kagańcu, uznając, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. pozwalał Radzie Gminy na wprowadzenie w Regulaminie

unormowań dotyczących obowiązków osób wyprowadzających psy. Sąd przychylił się bowiem do poglądu wyrażonego przez **Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14**, iż 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. Jak dalej wskazał NSA w przywołanym wyroku: "Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a przedstawiciele 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". Należy mieć przy tym na uwadze, 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 uciążliwość, 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, "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, iż nawet wytresowany pies, słuchający poleceń właściciela może stwarzać uciążliwości dla innych osób (obwąchiwanie, obszczekiwanie), a także obawy o potencjalne zachowanie psa. Zresztą należy zauważyć, iż osoba korzystająca z miejsc powszechnie dostępnych, widząc obcego, luźno biegającego psa, nie wie, czy pies ten słucha poleceń swojego właściciela, ani czy nic niepożądanego nie zrobi (...) Odnosząc się do użytego w analizowanym przepisie zwrotu "w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi" - zakwestionowanego przez Wojewodę 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, które pozwalałoby na spuszczenie psa ze smyczy. **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 7 listopada 2006 r., SK 42/05, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 148).

Reasumując, organ wnosi dodatkowo o wzięcie przez Sąd pod uwagę, iż materia będąca przedmiotem regulaminu dotyczy uprawnień i obowiązków zarówno właścicieli zwierząt, jak i osób trzecich mogących potencjalnie odczuwać bezpośrednie lub pośrednie skutki realizacji tychże uprawnień i obowiązków. Nie jest zatem możliwe, aby tego typu regulacje prawne były zawsze jednoznacznie, jak chciałby tego Prokurator Okręgowy. W każdym kodeksie są pojęcia nieostre, podlegające czy to ocenie sądu, czy też uznaniu administracyjnemu. Nadmierna kazuistyka w praktyce nie sprzyja bowiem stosowaniu prawa w sposób zabezpieczający słuszne interesy wszystkich stron.

**3) Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez sformułowanie w § 19 Regulaminu postanowień odnoszących się do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w miejscu ich utrzymania, a nie w miejscach publicznych, oraz że regulacja ta odnosi się do zwierząt nieuznawanych za zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości w związku z art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt.**

Odnosnie tego zarzutu nie wziął Skarżący pod uwagę, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (patrz - wyroki z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2023/12 oraz z 29 kwietnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1953/08) przyjmuje się, że za zwierzęta domowe uważane są zwierzęta trzymane przez człowieka w domu dla osobistej przyjemności lub dla towarzystwa, w odróżnieniu od zwierząt chowanych lub hodowanych z innych powodów (zwierzęta hodowlane, gospodarskie i użytkowe). Wykładnie tę podtrzymał - w odniesieniu do zwierząt egzotycznych - WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24.06.2020 r. sygn. akt VIII SA/Wa 286/20.

Ponadto, jeżeli na osoby utrzymujące zwierzęta domowe nakłada się zobowiązanie do zabezpieczenia ich przed wydostaniem się na zewnątrz lokali i nieruchomości, to w pojęciu "na zewnątrz" w powszechnym rozumieniu mieszczą się tereny do wspólnego użytku (tereny publiczne), np. klatka schodowa w budynku wielorodzinnym, teren poza ogrodzeniem posesji. Tego typu sformułowanie, być może ogólne, nie stanowi istotnego naruszenia prawa, mogącego być podstawą do stwierdzenia nieważności zawierającego go przepisu. Obowiązek odpowiedniego zabezpieczenia zwierząt nie stanowi bowiem przekroczenia delegacji dla obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe.

WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 17 października 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 783/18 podkreślił (przy praktycznie takiej samej regulacji regulaminu jak powyżej), że „sąd nie podziela stanowiska strony skarżącej odnośnie rażącego naruszenia prawa przez § 18 ust. 1 lit. d zaskarżonej uchwały. Przepis ten stanowi, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe zobowiązane są do zachowania niezbędnych środków ostrożności zapewniających ochronę przed zagrożeniem oraz uciążliwością ze strony tych zwierząt dla ludzi, w szczególności do stałego dozoru nad tymi zwierzętami” aby zwierzęta nie stanowiły niebezpieczeństwa dla innych osób właściciele zobowiązani są do przetrzymywania zwierząt na terenie swojej nieruchomości. Rada Gminy nie przekroczyła zakresu upoważnienia, jedynie podkreśliła, że zwierzęta powinny być przetrzymywane na nieruchomości zauważając, że wiele nieruchomości prywatnych przylega do terenów publicznych (chodniki, drogi, parki), a osoby na nich przebywające, w tym w szczególności dzieci, mają prawo czuć się w takim terenie wolne od zagrożenia, jakie mogą stanowić psy, czy inne zwierzęta domowe, wybiegające z czyjejś posesji i próbujące ich w różny sposób atakować.

**4) Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez sformułowanie w § 21 ust. 2 pkt 1 Regulaminu wymogu niepowodowania zanieczyszczenia terenu nieruchomości oraz wód powierzchniowych i podziemnych, który jest zbyt ogólny, aby adresaci normy mogli go dochować.**

**5) Niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 21 ust. 2 pkt 2 Regulaminu warunku przestrzegania niedookreślonych przepisów sanitarno-epidemiologicznych.**

W ocenie Rady powyższe regulacje spełniają wymagania art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, ponieważ zobowiązują właścicieli nieruchomości do przestrzegania odrębnych norm prawnych w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza przed szkodliwą emisją substancji lub energii, ochrony wód powierzchniowych i podziemnych, jak również do przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych. Obowiązek przestrzegania powyższych norm istnieje niezależnie od tego, czy regulamin zawiera odesłanie do konkretnie wskazanych aktów prawa, czy też określa obowiązek ich przestrzegania w sposób ogólny. Rada Miejska nie jest uprawniona ani do powtarzania zapisów ustawowych ani do ich precyzowania czy też powtarzania, ani też do precyzowania przepisów zawartych w akcie prawnym o wyższej randze.

**6) Niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego poprzez określenie w § 22 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, rozciągając ten obowiązek na wszelkie nieruchomości zabudowane, przez co nie wyznaczono obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, a także określenie terminów obowiązkowej deratyzacji niesprecyzowanymi, ogólnikowymi określeniami: "w miarę potrzeb", „nie rzadziej niż raz na trzy lata”, przez co nie wyznaczono terminów przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji.**

W ocenie Organu stanowisko Skarżącego jest zbyt daleko idące. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie określa żadnych ram, ani warunków, jakie rada gmina powinna zachować określając obszar i terminy obowiązkowej deratyzacji. Zostało to pozostawione do wyłącznej kompetencji Rady, w ramach jej samodzielności wynikającej z art. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Rada miało prawo wyznaczyć obszar nieruchomości zabudowanych jako obszar deratyzacji, bo z żadnego przepisu nie wynika jakiegokolwiek ograniczenie.

Określenie "tereny zabudowane" jest jasne i czytelne, i przede wszystkim mieści się w zakresie kompetencji rady gminy.

Odnośnie terminu przeprowadzania deratyzacji należy podnieść, że przepis art. 4 ust. 8 ustawy zawiera sformułowanie "wyznaczanie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania". Przywołać tu należy odpowiednio wyrok **WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 24.06.2020 r., II SA/Go 114/20, który stanowi, iż przepis ten** *"...nie mówi, że termin musi być określony z góry i kalendarzowo. Pojęcie terminu w tym kontekście trudno bezpośrednio odnosić do instytucji terminu prawa cywilnego. Zrozumiałe jest i nie wymaga to rozbudowanej argumentacji, że wszystkie zagrożenia sanitarne związane z gryzoniami lub innymi szkodnikami, których dotyczy deratyzacja nie są możliwe do przewidzenia. Wymaganie ścisłego podawania terminów (daty) deratyzacji zakłada zatem możliwość przewidzenia zdarzeń przyszłych i niepewnych".* W ocenie organu wystarczające

jest zatem przyjęcie w Regulaminie obowiązku przeprowadzenia deratyzacji nie rzadziej niż raz na trzy lata, ponieważ to wyłącznie rada mając na względzie uwarunkowania miejscowe jest uprawniona do takich ustaleń. Ponadto kwestie dotyczące zwalczania gryzoni na nieruchomościach zostały uregulowane ustawą z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.), zgodnie z którą na właścicielu, posiadaczu czy zarządcy nieruchomości ciąży ustawowy obowiązek przeprowadzenia deratyzacji w przypadku wystąpienia gryzoni na jego nieruchomości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 48/20).

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.

Załącz:

- odpis odpowiedzi na skargę,
- kopia zaświadczenia o wyborze Burmistrza,
- kopia ślubowania Burmistrza.

Przewodnicząca Rady Miejskiej

/-/ Katarzyna Kotowska