



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.157.2021

Łódź, 5 marca 2021 r.

**Rada Miejska
w Aleksandrowie Łódzkim**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

§ 1 pkt 5 uchwały nr XXXIV/248/21 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/226/20 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 26 listopada 2020 r., w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki w części nadającej nowe brzmienie § 19 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów „i zarejestrowany w bazie” oraz § 19 ust. 1 pkt 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2021 r. Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim podjęła uchwałę nr XXXIV/248/21 w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/226/20 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 26 listopada 2020 r., w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 3 lutego 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim zawiadomienia z dnia 17 lutego 2021 r. znak: PNIK-I.4131.157.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia. Pismem z dnia 23 lutego 2021 r. znak:

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

IR.GO.0711.1.2021.AK Zastępca Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego złożył wyjaśnienia w sprawie, które nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały nr XXXIV/248/21 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej regulaminem. Art. 4 ust. 2 ustawy określa natomiast, jakie obligatoryjne elementy, stanowiące szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, powinien regulamin zawierać. W ramach zagadnień, które muszą zostać określone w regulaminie znajdują się m.in. obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy).

Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy, jest aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję RP do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa, akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, a także nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. W związku z powyższym, regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie może wykraczać poza materię przewidzianą w art. 4 ust. 2 ustawy. Przepis ten stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą zostać unormowane w uchwale rady gminy. Nie przyznaje on organowi stanowiącemu gminy kompetencji ani do uchwalania aktów prawa miejscowego obejmujących zagadnienia inne, niż wymienione w omawianym przepisie, ani do stanowienia regulacji w inny sposób, niż wskazany przez ustawodawcę – gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Jednocześnie zauważyć należy, że przepis

art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że uchwalając na jego podstawie regulamin utrzymania czystości i porządku, rada gminy zobowiązana jest zawrzeć w nim postanowienia, odnoszące się do wszystkich, enumeratywnie wymienionych w ustawie zagadnień.

W ocenie organu nadzoru uchwała nr XXXIV/248/21 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/226/20 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 26 listopada 2020 r., w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki – zawiera postanowienia naruszające w sposób istotny obowiązujący porządek prawny.

Zapis § 1 pkt 5 uchwały nr XXXIV/248/21 w części nadającej nowe brzmienie § 19 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów „i zarejestrowany w bazie”, przekracza granice upoważnienia ustawowego określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W powyższej regulacji Rada postanowiła bowiem, że na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku psy powinny być wyprowadzane na smyczy, a psy agresywne (w tym psy ras uznawanych zgodnie z obowiązującymi przepisami za agresywne) również w kagańcach; dopuszcza się zwolnienie nieagresywnego psa ze smyczy (przy czym możliwość ta nie dotyczy psów ras uznawanych za agresywne, za wyjątkiem psów, które ze względu na swój wiek i stan zdrowia nie mogą stanowić żadnego zagrożenia, bądź być uciążliwe dla ludzi), wyłącznie gdy pies jest oznakowany i zarejestrowany w bazie, która umożliwia identyfikację właściciela zwierzęcia. Zwalniając psa ze smyczy należy mieć na uwadze bezpieczeństwo innych osób lub zwierząt, a także uczestników ruchu drogowego.

Analizując powyższy zapis, należy zauważyć, że Rada dopuściła możliwość zwolnienia ze smyczy nieagresywnego psa wyłącznie w sytuacji, gdy pies jest oznakowany i zarejestrowany w bazie umożliwiającej identyfikację właściciela psa. Inaczej mówiąc, zgodnie z nowym brzmieniem § 19 ust. 1 pkt 2, nie wolno zwolnić ze smyczy psa, który nie został oznakowany i zarejestrowany w bazie umożliwiającej identyfikację jego właściciela.

W przesłanym piśmie z dnia 23 lutego 2021 r. Zastępca Burmistrza Aleksandrowa Łódzkiego wyjaśnił, że warunek zwolnienia ze smyczy w postaci posiadania trwałego oznakowania psa i rejestracji w bazie danych jest zbieżny z celem przepisów art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, a jego realizacja nie jest w żaden sposób utrudniona lub ograniczona. Gmina Aleksandrów Łódzki prowadzi bezpłatny program trwałego znakowania zwierząt (psów i kotów). Tym samym potencjalnie (po bezpłatnym zabiegu wszczepienia mikroczipu) każdy nieagresywny pies (a więc i taki, którego brak agresji wynika ze stanu zdrowia lub wieku) może być spuszczaany ze smyczy.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Zagadnienie dotyczące znakowania zwierząt domowych jest unormowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638). Ustawodawca w art. 11a ust. 3 tej ustawy daje możliwość zawarcia planu znakowania zwierząt w gminie w uchwalanym przez radę gminy (na podstawie art. 11a ust. 1 omawianej ustawy) programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt. Skoro ustawodawca mówi jedynie o planie znakowania zwierząt, oznacza to, że prowadzony przez gminę bezpłatny program trwałego znakowania zwierząt (psów i kotów) daje ich właścicielom możliwość skorzystania z takiego programu, po podjęciu indywidualnej decyzji w tej sprawie. W żadnym jednak przypadku plan czy program znakowania zwierząt nie może wprowadzać obowiązku poddania zwierząt zabiegowi wszczepienia mikroczipu. Wobec powyższego pomimo, że Gmina Aleksandrów Łódzki prowadzi bezpłatny program trwałego znakowania zwierząt, nie można przyjąć, że wszyscy mieszkający na terenie gminy właściciele psów wyrażą chęć skorzystania z niego. Co więcej, wskazany w wyjaśnieniach Burmistrza jako zbieżny z celem określonym w § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały – art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Przepis ten odnosi się zatem do oznakowania, którego jedną z możliwości może być wszczepiony psu czip. Za zgodną z wolą ustawodawcy uznać należy więc sytuację, kiedy zwolniony ze smyczy zostanie pies posiadający dane identyfikujące swojego właściciela lub opiekuna przez umieszczenie ich np. na założonej obroży, ale nie poddany zabiegowi trwałego znakowania (czipowania). Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że regulacja § 1 pkt 5 uchwały nr XXXIV/248/21 w części nadającej nowe brzmienie § 19 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów „i zarejestrowany w bazie”, przekracza granice upoważnienia ustawowego określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W § 1 pkt 5 uchwały nr XXXIV/248/21, w którym nadano nowe brzmienie § 19 ust. 1 pkt 3, Rada nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe (w tym zwierzęta egzotyczne) obowiązek eliminacji zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców, w postaci nieprzyjemnej woni, ciągłych i uciążliwych hałasów, roznoszenia przez zwierzęta pasożytów, insektów. Regulacja ta w ocenie organu nadzoru nie mieści się w granicach upoważnienia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, ponieważ obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, ograniczać się mają do obowiązków mających zapobiegać zanieczyszczeniom terenów wspólnych oraz zagrożeniom i uciążliwościom dla ludzi powodowanym przez zwierzęta, podczas ich przebywania na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku. Przepis art. 4 ust. 2 pkt

6 ustawy, wyznaczający granice upoważnienia w przedmiocie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, należy interpretować w związku z regulacją art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, z której wprost wynika, że organy gminy mają określać wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Określenie zatem obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe poza miejscami publicznymi, np. na terenach prywatnych nieruchomości, w prywatnych mieszkaniach – w sytuacji braku bezpośredniego związku nałożonego obowiązku ze sferą publiczną, wykracza poza delegację ustawową (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 175/19).

W przesłanych w piśmie z dnia 23 lutego 2021 r. wyjaśnieniach wskazano, że hałas, fetor i insekty, powstałe na skutek niewłaściwego postępowania osób utrzymujących zwierzęta, stanowią zagrożenie lub uciążliwość dla ludzi (np. mieszkańców sąsiednich nieruchomości), trudne w praktyce do wyeliminowania. Obecność w porządku prawnym art. 144 Kodeksu cywilnego nie niweczy możliwości oddziaływania na zachowania ludzkie w trybie administracyjnym, poprzez ustanowienie Regulaminu utrzymania czystości i porządku. Wskazać też można, iż art. 144 Kc dotyczy właścicieli nieruchomości, co znacznie zawęży możliwości jego oddziaływania.

Zdaniem organu nadzoru zapis § 1 pkt 5 uchwały nadający nowe brzmienie § 19 ust. 1 pkt 3, przekracza granice upoważnienia określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i jednocześnie wkracza w materię uregulowaną w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.). Rada postanawiając w nim o obowiązku eliminacji zagrożeń i uciążliwości dla mieszkańców (np. mieszkańców sąsiednich nieruchomości) podjęła się regulacji w uchwale kwestii, które zostały już uregulowane w przepisach dotyczących tzw. immisji.

Rada gminy nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak wyjaśniono w początkowej części uzasadnienia, art. 4 ustawy ściśle określa zakres spraw, które mają być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Przepis ten nie daje radzie gminy prawa do uregulowania w uchwale dotyczącej przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy innych zagadnień, niż te, które zostały wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 30 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.917.2020 Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność § 19 ust. 1 pkt 3 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów

Łódzki, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXII/226/20. Treść tego zapisu była identyczna z treścią omawianego § 19 ust. 1 pkt 3, dodanego przez § 1 pkt 5 przedmiotowej uchwały.

Reasumując, § 1 pkt 5 uchwały nr XXXIV/248/21 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/226/20 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 26 listopada 2020 r., w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki w części nadającej nowe brzmienie § 19 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów „i zarejestrowany w bazie” oraz § 19 ust. 1 pkt 3, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Aleksandrowa Łódzkiego