Warszawa, 3 sierpnia 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 WNP-I.4131.124.2020.AJS

**Rada Miasta Pruszkowa**

**ul. Józefa Ignacego Kraszewskiego 14/16**

**05-800 Pruszków**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

załącznika Nr 1 do uchwały Rady Miasta Pruszkowa z 25 czerwca 2020 r. Nr XXV.262.2020 *w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pruszkowa*
w zakresie § 7 pkt 3 zdanie wstępne w odniesieniu do sformułowania *„(pojemniki o innych pojemnościach wymagają uzgodnienia z operatorem systemu)”*, § 13 ust. 1 pkt 1 lit. b-d oraz pkt 2 lit. b w odniesieniu do bezwarunkowego wymogu prowadzenia psów na smyczy
i w kagańcu oraz § 15 ust. 2 w odniesieniu do sformułowania *„oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości”*.

**Uzasadnienie**

Rada Miasta Pruszkowa w dniu 25 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXV.262.2020 *w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Pruszkowa.*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy:
art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 4 ust. 1, 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*
(Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, z późn. zm.), zwanej dalej: *„u.c.p.g”*, a także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. *w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych frakcji odpadów* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2028, z późn. zm.).

W kwestionowanym § 7 pkt 3 zdanie wstępne Regulaminu Rada przyjęła, że *„pojemniki do selektywnej zbiórki surowców powinny posiadać pojemność od 40l do 5000l (pojemniki
o innych pojemnościach wymagają uzgodnienia z operatorem systemu)…”*. Tymczasem na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 2 *u.c.p.g* regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników
w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, a także liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Brak jest zatem podstawy prawnej do wprowadzenia zasady ustalania poza regulaminem, przez niedookreślony podmiot w uzgodnieniu z operatorem systemu, pojemności pojemników innej niż wynika wprost z regulaminu. Takie ustalenie powoduje także, że w istocie zasady regulaminowe, których przestrzeganie jest sankcjonowane na mocy art. 10 ust. 2a *u.c.p.g*, mogą zostać wyłączone na mocy poczynionych przez osoby trzecie uzgodnień.

W kwestionowanym § 13 ust. 1 pkt 1 lit. b-d oraz pkt 2 lit. b Regulaminu Rada wprowadziła wymogi prowadzenia psów na smyczy i w kagańcu. Jako zasadę ustalono prowadzenie każdego psa na smyczy (§ 13 ust. 1 pkt 1 lit. b Regulaminu), przy czym zwolnienie z uwięzi jest dopuszczone jedynie w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi i tylko
w sytuacji, gdy właściciel ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad zachowaniem zwierzęcia (§ 13 ust. 1 pkt 2 lit. b Regulaminu) z wyłączeniem wyprowadzania psów ras uznawanych za agresywne lub w typie tych ras (§ 13 ust. 1 pkt 2 lit. b w związku
z ust. 1 pkt 1 lit. c Regulaminu). Psy ras uznawanych za agresywne lub w typie tych ras mogą być wyprowadzane wyłącznie przez osoby dorosłe i tylko na smyczy i w kagańcu (§ 13 ust. 1 pkt 1 lit. c Regulaminu). Nadto zwolnienie z uwięzi jest ograniczone jedynie do sytuacji,
gdy pies ma kaganiec i całkowicie wyłączone wobec psów ras uznawanych za agresywne lub w typie tych ras (§ 13 ust. 1 pkt. 1 lit. d Regulaminu).

W regulaminie w odniesieniu do zwierząt domowych określa się jedynie kwestie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku (art. 4 ust. 2 pkt 6 *u.c.p.g.*). W odniesieniu do restrykcyjnych obostrzeń dotyczących wyprowadzania psów i ich zwalniania z uwięzi aktualny pozostaje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym Sąd orzekł, że: „*Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia Regulaminu czystości i porządku nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, 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”* (wyrok NSA z 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12).

Nie budzi wątpliwości, że porządek i zdrowie publiczne stanowią wartości uzasadniające ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), przy czym ograniczenia te powinny mieć charakter proporcjonalny do innych wartości konstytucyjnie chronionych. Taką wartością jest zgodnie z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP wolność jednostki rozumiana przede wszystkim jako swoboda decydowania o własnym postępowaniu. Tym samym, ingerencje władzy publicznej w tę swobodę następować mogą tylko w sytuacjach i w formach przewidzianych konstytucyjnie. Innymi słowy, zasada wolności formułuje domniemanie swobody decyzji i działań, natomiast dla poddawania ich ograniczeniom konieczna jest zawsze interwencja prawodawcy, która winna odpowiadać zasadzie proporcjonalności przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zasada proporcjonalności daje wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to więc być ograniczenie racjonalne.

Podstawowy cel, a zarazem dyrektywa interpretacyjna, którą trzeba uwzględniać przy stosowaniu przepisów odnoszących się do zwierząt oraz przy kształtowaniu prawnej sytuacji zwierząt w innych aktach prawnych, zawarta została w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *ochronie zwierząt* (Dz. U. z 2020 r. poz. 638), zwanej dalej *„u.o.z.”*, który stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Z przepisu tego wynika, że każde zwierzę ma prawo oczekiwać od ludzi należnego zrozumienia, zgodnego z normami obyczajowymi traktowania, a nawet szacunku. Wszelkie środki prawne, podejmowane w stosunku do zwierząt powinny mieć na względzie ich dobro, a przede wszystkim prawo do istnienia. W art. 5 *u.o.z.* przewidziano obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt. W świetle tego, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 13 ust. 1 pkt 1 lit. b-d i pkt 2 lit. b Regulaminu poprzez wprowadzenie generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami *u.o.z.*, w tym działań określanych jako niehumanitarne. Prawidłową redakcją przepisu realizującego upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 *u.c.p.g.* byłaby treść przewidująca wyjątki uzasadniające odstąpienie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, a wynikające z rasy, uwarunkowań behawioralnych, wieku, stanu zdrowia i cech anatomicznych (wyroki WSA w Warszawie z 16 października 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 469/19, z 10 października 2019 r. sygn. akt VIII SA/Wa 522/19 i VIII SA/Wa 505/19, VIII SA/Wa 541/19, z 29 maja 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 83/18, z 17 maja 2018 r. sygn. akt VIII SA/Wa 31/18 oraz wyroki NSA z 14 listopada 2017 r. sygn. akt II OSK 443/16, z 27 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2678/15, II OSK 2748/15 i II OSK 2980/15).

W kwestionowanym § 15 ust. 2 Regulaminu Rada przyjęła, że „*Deratyzacja na terenie obszarów wymienionych w ust. 1 winna być przeprowadzana co najmniej raz w roku w okresie od marca do października oraz każdorazowo w przypadku wystąpienia populacji gryzoni na terenie nieruchomości.”*. Kwestie dotyczące zwalczania gryzoni na nieruchomościach zostały uregulowane między innymi w art. 22 ustawy 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 którym na właścicielu, posiadaczu czy zarządcy nieruchomości ciąży ustawowy obowiązek przeprowadzenia deratyzacji w przypadku wystąpienia gryzoni na jego nieruchomości (wyrok WSA w Łodzi z 3 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Łd 48/20). Brak jest upoważnienia dla Rady do wprowadzenia tego rodzaju obowiązku w regulaminie. Przepisy *u.c.p.g.* nadają Radzie upoważnienie wyłącznie do regulowania zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji
i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt 8 *u.c.p.g.*). Wobec powyższego uznać należy, że Rada przekroczyła upoważnienie ustawowe w zakresie, w jakim kwestie ustalenia terminów przeprowadzenia deratyzacji rozszerzyła o określenie innych okoliczności związanych z jej przeprowadzeniem.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Miasta Pruszkowa, we wskazanej w petitum rozstrzygnięcia części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.