

**UCHWAŁA NR XXXVII/317/2013
RADY MIEJSKIEJ W SOŚNICOWICACH**

z dnia 27 stycznia 2014 r.

**w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Prokuratora Rejonowego Gliwice – Zachód w Gliwicach
wniesioną na uchwałę Nr XXIII/199/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania
czystości i porządku na terenie Gminy Sośnicowice**

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r. poz.270 z późn. zm.).

**Rada Miejska Sośnicowice
uchwała**

§ 1. Udziela się odpowiedzi na skargę Prokuratura Rejonowego Gliwice – Zachód w Gliwicach wniesioną na uchwałę Nr XXIII/199/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnicowice.

§ 2. Skargę Prokuratora wraz z niniejszą uchwałą oraz pismem procesowym Burmistrza przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Sośnicowic

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Sośnicowicach

Regina Bargiel

Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXXVII/317/2013
Rady Miejskiej w Sośnicowicach
z dnia 27 stycznia 2014 r.

Sośnicowice, dnia 23 stycznia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-100 Gliwice

za pośrednictwem
Rady Miejskiej w Sośnicowicach
ul. Rynek 19
44-153 Sośnicowice

Strona skarżąca:
Prokurator Rejonowy Gliwice-Zachód w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Dubois 16

Strona przeciwna:
Rada Miejska w Sośnicowicach

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ

Na podstawie art. 54 par. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. z 2012 r. Dz.U. poz. 270 ze zm.) przekazuję Sądowi odpowiedź na skargę Prokuratora Rejonowego Gliwice-Zachód w Gliwicach na uchwałę Rady Miejskiej w Sośnicowicach nr XXIII/199/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnicowice, wraz z aktami sprawy oraz

wnoszę o:

- 1) oddalenie skargi w zakresie objętym zarzutem istotnego naruszenia prawa, polegającego na zmodyfikowaniu w par.19 pkt 5 uchwały treści przepisu art. 20a ust.1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych bez upoważnienia ustawowego,
- 2) uwzględnienie skargi w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

W dniu 31 grudnia 2013 r. do Urzędu Miejskiego w Sośnicowicach wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego Gliwice-Zachód w Gliwicach na uchwałę Rady Miejskiej w Sośnicowicach nr XXIII/199/2012 z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnicowice. Skargę skierowano do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Rady Miejskiej w Sośnicowicach.

Skarżący sformułował zarzuty do części przepisów zawartych w uchwale Rady Miejskiej w Sośnicowicach, a w szczególności do przepisów par.6 ust.2, par. 19 pkt 5 oraz par. 23 ust.1 i 3 regulaminu.

Skarżący formułując przytoczone wyżej zarzuty wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie dotyczącym par.6 ust.2, par. 23 ust. 1 i 3 regulaminu, a w odniesieniu do par. 19 pkt 5 regulaminu, w zakresie obejmującym zdanie drugie tego przepisu w brzmieniu: „obowiązek ten nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników”.

Z zarzutami dotyczącymi postanowień zawartych w par. 6 ust.2 oraz par. 23 ust.1 i 3 regulaminu należy się zgodzić. Istotnie organ stanowiący gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego w tym zakresie wykroczył poza delegację ustawową, zawartą w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. Z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

Nie można natomiast zgodzić się z zarzutem skarżącego, jakoby Rada Miejska w Sośnicowicach, w skarżonej uchwale, dokonała modyfikacji przepisu art. 20a ust.1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a tym samym istotnie naruszyła prawo przekraczając ramy delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. Z 2013 r., poz. 1399 ze zm.).

Mianowicie przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje radę gminy do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Na mocy tej normy organ stanowiący gminy Sośnicowice zamieścił w regulaminie rozdział 6, w którym między innymi znalazł się par.19 o następującej treści:

„Właściciele, opiekunowie psów są zobowiązani do :

- 1) prowadzenia psa na smyczy, a psa rasy uznawanej za agresywną lub zagrażającemu otoczeniu nadto do nałożenia kagańca,
- 2) prowadzenia psa na smyczy, dopuszcza się zwolnienie psa ze smyczy tylko pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel (opiekun) sprawuje kontrolę nad jego zachowaniem,
- 3) nie wprowadzania psów na teren placów zabaw i piaskownic dla dzieci,
- 4) nie wprowadzania psów do placówek handlowych, gastronomicznych i innych obiektów publicznego użytku, jeżeli wynika to z oznakowania,
- 5) usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez psy na terenach przeznaczonych do użytku publicznego; obowiązek ten nie dotyczy osób niewidomych, korzystających z pomocy psów przewodników.”

W obrocie prawnym funkcjonuje szereg aktów normatywnych (ustaw, rozporządzeń) regulujących sposób postępowania z psami, które w rozmaitych rolach towarzyszą człowiekowi bądź są przez niego wykorzystywane do społecznie pożądanых działań o specjalnym znaczeniu. Zatrudnianie tych zwierząt do określonych prawem czynności opiera się na wykorzystywaniu ich naturalnych sprawności ruchowych lub sprawności wynikających z dysponowania czułymi narządami zmysłu bądź zdolnością szybkiego uczenia się czynności powtarzalnych.

Zastosowanie psów określonych ras do tych funkcji wymaga nabycia przez zwierzęta przewidzianych prawem umiejętności, potwierdzanych certyfikatem (świadectwem) wydawanych przez powołane do tego organy. Dotyczy to: psów służbowych (policyjnych), psów myśliwskich, psów ratowniczych, psów asystujących.

Cechy statusu każdej z tych kategorii psów, jak również tryb jego uzyskania, regulują przepisy aktów wyższego rzędu niż uchwała rady gminy. Są to źródła powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wydawane na podstawie upoważnień ustawowych akty prawa miejscowego obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Regulacja przepisu art. 94 Konstytucji RP wskazuje na ograniczony zasięg terytorialny aktów prawa miejscowego (będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa), jak również na wymóg oparcia ich na wyraźnej delegacji ustawowej. Muszą one mieścić się w ramach delegacji ustawowej, nie mogą być sprzeczne z ustawą, nie mają też mocy modyfikowania przepisów ustawowych.

Odnosząc tę argumentację do uzasadnienia skargi wskazuję, iż Rada Miejska w Sośnicowicach nie tylko nie miała intencji modyfikowania przepisu art. 20a ust.1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ale przede wszystkim nie mając ku temu podstaw prawnych tego nie czyniła.

Wbrew twierdzeniom skarżącego, w treści skarżonej uchwały nie znalazły się postanowienia modyfikujące materię objętą obowiązującą ustawą o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, nie doszło do zawężenia kręgu podmiotów posiadających uprawnienie o wyjątkowym charakterze z mocy par. 19 pkt 5 zd. 2 skarżonego regulaminu, a nadto nieuprawnione jest twierdzenie o „możliwej interpretacji” par. 19 pkt 2-4 skarżonego regulaminu w taki sposób, że osoby niewidome

nie mogłyby wprowadzać psów na teren placów zabaw i piaskownic dla dzieci, do placówek handlowych, gastronomicznych, i innych obiektów publicznego użytku, a także że osoby niewidome muszą prowadzić psa na uwięzi i w kagańcu.

Wykładnia językowa skarżonego przepisu regulaminu, dokonana w kontekście regulacji odnoszących się do psów, a zawartych w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, do takich wniosków nie prowadzi. Regulacja zawarta w skarżonej uchwale odnosi się wyłącznie do tych zagadnień związanych z postępowaniem z psami (w ogólności, a nie psami określonych kategorii), których nie uregulowano w ustawach bądź rozporządzeniach wykonawczych wydanych na ich podstawie. Tym samym chybiona jest sugestia skarżącego, iż Rada Miejska w Sośnicowicach dokonała modyfikacji przepisu ustawowego. Nie dokonała, albowiem obowiązujące przepisy prawa na to nie pozwalają.

Godzi się podkreślić, iż materia regulowana skarżonym par.19 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnicowice odnosiła się wyłącznie do ogólnych zasad postępowania z psami w miejscach publicznych i ukierunkowana była na ograniczenie zagrożeń i uciążliwości przez te psy powodowanych dla otoczenia. Gminny prawodawca odniósł się w tym przepisie wyłącznie do „psów”, nie zaś wybranych kategorii tych zwierząt, posiadających specjalny status.

Podnieść wypada, że przywoływany przez skarżącego art. 20a ust.1, 2 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ma zastosowanie nie do psów w ogólności, lecz do psów asystujących, posiadających certyfikat wydawany po odbyciu odpowiedniego szkolenia. W świetle rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie wydawania certyfikatów potwierdzających status psa asystującego (Dz.U. Nr 64, poz. 399) wyróżnia się 4 rodzaje takich psów:

- 1) pies przewodnik osoby niewidomej lub niedowidzącej,
- 2) pies asystent osoby niepełnosprawnej ruchowo,
- 3) pies sygnalizujący osoby głuchej i niedosłyszącej,
- 4) pies sygnalizujący atak choroby.

Każda z tych kategorii psów ma status szczególny, wynikający z obowiązującej regulacji ustawy i rozporządzenia wykonawczego. Uprawnienia przysługujące osobie niepełnosprawnej z mocy art. 20a ust. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych są wykonywane na terenie całego kraju, także gminy Sośnicowice. Nie doznają one jakichkolwiek ograniczeń z mocy skarżonego regulaminu.

Wykazanie bezzasadności postawionego uchwale Rady Miejskiej w Sośnicowicach zarzutu nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego wymaga wskazania także innych aktów normatywnych regulujących szczególne statusy określonych kategorii psów.

W pierwszym rzędzie zwracam uwagę na przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie zwierząt wykorzystywanych w akcjach ratowniczych (Dz.U. Z 2012 r., poz. 1444). Przepis par.21 tegoż rozporządzenia dopuszcza wykorzystywanie w akcjach ratowniczych psów ratowniczych o specjalnych kwalifikacjach. Nabycie wymaganych uprawnień dla danych specjalności (pies gruzowiskowy, pies terenowy) wymaga szkolenia, podczas którego nie sposób wykonać wielu czynności z użyciem psa, gdyby miał założony kagańiec bądź pozostawał na uwięzi. Z tych samych powodów użycie psa w akcji ratowniczej byłoby niemożliwe.

Warto także wskazać, iż rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. Nr 70, poz. 410 ze zm.), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 16 ust.4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. z 2011 r. Dz.U. Nr 287, poz. 1687 ze zm.) także zawierało regulację odnoszącą się do szczególnej kategorii psa. Przepis par.15 rozporządzenia dopuszczał używanie psa służbowego bez kagańca m.in. do odpierania czynnej napaści. Prawo przewidywało nadto wykorzystywanie psów służbowych wytresowanych do działań bez kagańca. Oczywiście jest, że do wykonywania szeregu czynności pies służbowy musi być także zwalniany z uwięzi.

Rozporządzenie to obowiązywało w okresie uchwalenia skarżonego regulaminu przez Radę Miejską w Sośnicowicach. Aktualnie analogicznie tę samą materię reguluje art. 21 ustawy z dnia 24 maja 2013 r.

o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz.U. z 2013 r. poz. 628 ze zm.), która weszła w życie 5 czerwca 2013 r.

Tak więc szczególny status rozmaitych kategorii psów użytkowych nie doznał żadnych ograniczeń na skutek wejścia w życie skarżonego regulaminu. Przytoczone przepisy funkcjonują niezależnie od przepisów gminnych, a ich źródłem są akty normatywne wyższego rzędu. Wszystkie kategorie specjalnych psów użytkowych, jako nieobjęte regulacją par. 19 skarżonego regulaminu, nie podlegają przewidzianym w tym przepisie obowiązkom. Przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do psów nie zaliczonych do którejkolwiek z kategorii specjalnych psów użytkowych posiadających odrębną regulację prawną.

Nie do utrzymania jest również zarzut, iż „zawężono” niezasadnie wyjątkową regulację zawartą w zdaniu drugim par.19 pkt 5 skarżonego regulaminu. W tym przepisie Rada Miejska w Sośnicowicach uczyniła wyjątek od dotyczącego wszystkich właścicieli i opiekunów psów na terenie gminy obowiązku usuwania zanieczyszczeń pozostawionych przez psy na terenach przeznaczonych do użytku publicznego. Obowiązkiem tym objęto jedną kategorię osób niepełnosprawnych, a to osoby niewidome korzystające z pomocy psów przewodników. Zdaniem skarżącego uczyniono to niesłusznie.

Także ta regulacja zawarta w skarżonej uchwale nie jest modyfikacją przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Ustawa w ogóle nie reguluje materii związanej z ochroną osób i miejsc przed uciążliwościami powodowanymi przez zwierzęta. Rada gminy zatem może w tej materii stanowić przepisy gminne. Może też ustanawiać wyjątki w tych przepisach. Ze względu na naturę niepełnosprawności osób niewidomych korzystających z psów przewodników, wyjątek od obowiązku, wskazany w par. 19 pkt 5 zdanie drugie skarżonego regulaminu, został odniesiony wyłącznie do nich.

Wobec przytoczonych wyżej okoliczności stanowisko prezentowane w odpowiedzi uważam za właściwe.

Załączniki:

- odpis odpowiedzi na skargę,
- skarga wraz z aktami sprawy,