



Warszawa, 10-05-2023 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7204.62.2022.TS

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Gliwicach

za pośrednictwem

Rady Miasta Gliwice

Skarżący: **Rzecznik Praw Obywatelskich**

REGON: 012093073

/RPO/SkrytkaESP

Organ: **Rada Miasta Gliwice**

/UMGliwice/SkrytkaESP

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 8 § 1 i art. 50 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 259) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.),

wnoszę skargę

na postanowienia punktu 8 podpunkt 3 Regulaminu tężni solankowej stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XV/292/2020 Rady Miasta Gliwice z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice (Dz.Urz.Woj.Śląskiego poz. 4510 ze zm.).

Przepisowi zamieszczonemu w punkcie 8 podpunkt 3 załącznika Nr 1 do wspomnianej uchwały Rady Miasta Gliwice zarzucam, że został wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40) oraz w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2519), przez co jest także sprzeczny z art. 94 Konstytucji RP. Ponadto, zaskarżony przepis – w zakresie, w jakim dotyczy on psów asystujących – narusza również art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2023 poz. 100 ze zm.).

W związku z tym, wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu Regulaminu tężni solankowej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2020 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę w sprawie regulaminów określających zasady i tryb korzystania z miejskich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej miasta Gliwice. Na mocy przedmiotowej uchwały ustalono obowiązujące reguły zachowania się osób korzystających z gminnych obiektów rekreacyjnych, takich jak rolkowisko oraz wybieg dla psów, a także obiektu o charakterze uzdrowiskowo-wypoczynkowym, jakim jest tężnia solankowa. Z treści regulaminu tężni solankowej wynika, że stanowi ona obiekt ogólnodostępny – czynny sezonowo, który ma służyć zaspokajaniu potrzeb użytkowników w zakresie wypoczynku i relaksu. Na mocy wspomnianego regulaminu, na terenie tężni wprowadzono kilka zakazów. Dotyczą one: spożywania solanki lub używania jej do celów spożywczych, dokarmiania ptaków, jazdy na rowerach, hulajnogach, rolkach i deskorolkach, a także wprowadzania zwierząt.

Podstawę materialno-prawną zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który uprawnia radę gminy do wydania aktu prawa miejscowego określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Wskazać w tym miejscu należy, że kompetencja rady gminy

do uregulowania zasad prawidłowego postępowania i reguł zachowania się podmiotów będących użytkownikami wspomnianych obiektów i urządzeń, nie obejmuje ustanawiania zakazów dotyczących wprowadzania zwierząt na ich teren, gdyż obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku powinny być określone w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stosownie do treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że skoro przepis ustawowy (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) zobowiązuje organ samorządu gminnego do ustalenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obowiązków właścicieli zwierząt domowych, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Powołany przepis ustawy o samorządzie gminnym obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte delegacją ustawową wynikającą z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a dotyczą zasad i trybu korzystania z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej. Innymi słowy, zakres delegacji określony art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyłącza wydawanie aktów prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. II OSK 3084/17). Wydanie aktu prawa miejscowego w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym polega bowiem na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach już obowiązujących, albo nie istnieją przepisy uszczegółwiające zakres regulacji w ramach ustawowych upoważnień (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. II OSK 726/17).

Należy zauważyć, że w uchwale z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice (Dz.Urz.Woj.Śląskiego poz. 2220 ze zm.) Rada Miasta Gliwice określiła obowiązki właścicieli zwierząt domowych ustanawiając nakaz sprawowania należytej opieki nad zwierzętami, a w szczególności niepozostawiania ich bez nadzoru na terenach przeznaczonych do wspólnego użytkowania oraz zobowiązując właścicieli i opiekunów zwierząt domowych do niezwłocznego usuwania odchodów i innych zanieczyszczeń pozostawionych przez zwierzęta domowe z miejsc przeznaczonych do wspólnego użytkowania (§ 16 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Gliwice). Skoro zatem zasady postępowania ze zwierzętami w miejscach publicznych zostały unormowane w

regulaminie utrzymania czystości i porządku, to regulowanie tej samej materii w akcie prawa miejscowego określającym zasady korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznych, należy uznać za sprzeczne z prawem. Ta sama materia (ten sam przedmiot) nie może być regulowana na dwóch różnych podstawach prawnych, gdyż prowadziłoby to do wewnętrznej niespójności, a tym samym i sprzeczności systemu prawa. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Nr P.II.4131.2.123.2021 Wojewody Podkarpackiego z dnia 27 maja 2021 r. oraz w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Nr WNP-I.4131.296.2021 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 grudnia 2021 r.

W świetle powyższego, stwierdzić należy, że unormowanie zawarte w punkcie 8 podpunkt 3 Regulaminu tężni solankowej, które ustanawia jednoznaczny zakaz wprowadzania zwierząt na teren tężni, wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a tym samym zostało wydane bez podstawy prawnej. W konsekwencji, zaskarżony przepis regulaminu narusza art. 94 Konstytucji, z którego wynika, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organy samorządu terytorialnego muszą mieć swoją podstawę w akcie normatywnym rangi ustawowej oraz mieścić się w granicach umocowania wyznaczonego przez ustawę. Z uwagi na hierarchiczność źródeł prawa, akty prawa miejscowego mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, co oznacza, że organ gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nieposiadającego umocowania w normie ustawowej, ukształtowania podstaw prawnych własnego działania (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2016 r., sygn. IV SA/Wa 509/16).

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Celem regulacji wydanej w oparciu o powołany przepis ustawy jest ustalenie zasad postępowania ze zwierzętami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Z upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie wynika jednak uprawnienie rady gminy do ustanowienia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc przeznaczonych do wspólnego użytku (zob. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. III OSK 5341/21, wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Kr 411/21, wyrok WSA we

Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r., sygn. II SA/Wr 41/21). Generalny zakaz wprowadzania zwierząt na tereny podlegające wspólnemu użytkowi, w tym do gminnych obiektów użyteczności publicznej, ustanowiony w akcie prawa miejscowego, stanowi zatem naruszenie kompetencji przyznanej organowi gminy w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu nadmiernie ogranicza swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (zob. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. II OSK 726/17).

Nie ulega zatem wątpliwości, że całkowity zakaz wprowadzania zwierząt na teren tężni solankowej w Gliwicach jest także sprzeczny z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Niezależnie od powyższego, kwestionowana regulacja pozostaje sprzeczna z art. 20a ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Przywołany przepis ustanawia generalną swobodę wstępu osób niepełnosprawnych wraz z psem asystującym do obiektów użyteczności publicznej. Wprowadzenie przez Radę Miasta Gliwice generalnego zakazu wstępu zwierząt (a zatem także psów asystujących) na teren określonego obiektu użyteczności publicznej bez wątpienia narusza wskazane wyżej uprawnienie osób niepełnosprawnych korzystających z pomocy psów asystujących, faktycznie uniemożliwiając im korzystanie z tego obiektu.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/