

**UCHWAŁA NR XI/98/2020
RADY GMINY POŚWIĘTNE**

z dnia 28 sierpnia 2020 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargi Prokuratora Rejonowego w Białymstoku wraz z odpowiedzią na skargę

Na podstawie art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, 2200, 2294) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) Rada Gminy Poświętne uchwala, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę Prokuratura Rejonowego w Białymstoku z dnia 29 czerwca 2020 r. na uchwałę Nr VII/60/19 Rady Gminy Poświętne z dnia 29 października 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Poświętne wraz z odpowiedzią na skargę i odpisem odpowiedzi, nie uwzględniając jej zarzutów.

§ 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Poświętne.

§ 4. 1. Do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i odpisem odpowiedzi oraz do podejmowania wszelkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Gminy Poświętne przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie skargi, o której mowa w § 1, upoważnia się Wójta Gminy Poświętne.

2. Wójt Gminy Poświętne może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 5. . Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Wiesław Gołębiowski

Załącznik do uchwały Nr XI/98/2020

Rady Gminy Poświętne

z dnia 28 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Białymstoku

ul. Sienkiewicza 84

15-950 Białystok

Skarżący: Prokuratora Rejonowa

w Białymstoku

ul. Mickiewicza 103

15-950 Białystok

Regon: 000000276

Organ skarżony: Rada Gminy Poświętne

Poświętne 21

18-112 Poświętne

woj. podlaskie

Regon: 050659616

Odpowiedź na skargę

do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Białymstoku w dniu 2 lipca 2020 r. na uchwałę Nr VII/60/19 Rady Gminy Poświętne z dnia 29 października 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Poświętne.

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, 2200, 2294) przekazuję skargę w sprawie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 2, § 6, § 17 ust. 3 pkt 1 wraz z odpowiedzią na skargę, odpisem odpowiedzi i **wnoszę o oddalenie skargi**.

Uzasadnienie

W dniu 2 lipca 2020 r. do Urzędu Gminy Poświętne wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Białymstoku na uchwałę Nr VII/60/19 Rady Gminy Poświętne z dnia 29 października 2019 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Poświętne (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2019 r., poz. 5132), w której Skarżący zarzuca Radzie Gminy Poświętne istotne naruszenie prawa tj. art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 135 w zw. z § 143 i § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jak i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – polegające na wydaniu przepisów Regulaminu z przekroczeniem delegacji ustawowej przy określaniu obowiązków właścicieli nieruchomości, zakazów i nakazów oraz nieuprawnione powtórzenie, modyfikację zapisów ustawy oraz innych ustaw poprzez:

1. powtórzenie istniejących regulacji prawnych w § 2 Regulaminu w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości zapewniających utrzymanie czystości i porządku, które to obowiązki zostały określone przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;

2. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego oraz powtórzenie istniejących regulacji prawnych w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości określonych w § 6 Regulaminu, a także ich nieuprawnioną modyfikację przez określenie dodatkowych obowiązków właścicieli nieruchomości;

3. przekroczenie ustawowego upoważnienia poprzez nałożenie w § 17 ust. 3 pkt 1 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe bezwzględnie obowiązku wyprowadzania psów na smyczy, a psów ras dużych i olbrzymich bądź uznawanych za agresywne lub zachowujących się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu.

Jednocześnie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie § 2, § 6, § 17 ust. 3 pkt 1.

Rada Gminy Poświętne nie znalazła przesłanek do uwzględnienia skargi na podstawie art. 54 § 3 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, uznając przedstawione zarzuty za bezzasadne.

Ad.1. Wbrew twierdzeniom Prokuratora powtórzenie istniejących regulacji prawnych w akcie prawa miejscowego nie jest praktyką z zasady nieprawidłową. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06 „*Godzi się zauważyć, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażany jest pogląd, iż niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy zapisów ustawowych, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały (por. np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91).*” Rada Gminy Poświętne nie przejęła kompetencji ustawodawcy, nie dokonała modyfikacji, rozszerzenia lub uzupełnienia zapisów art. 5 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zaskarżony § 2 Regulaminu zawiera jedynie informację dla adresata prawa miejscowego, wskazującą w jaki sposób właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku. Powyższa informacja jest niezbędna w celu zapoznania właścicieli nieruchomości z ich obowiązkami w tym zakresie.

Przestrzeganie zasady zakazu zawierania w aktach prawa miejscowego, czyli aktach prawnych powszechnie obowiązujących na terenie gminy czy powiatu – zawierających normy prawne skierowane do mieszkańców tych jednostek – postanowień, które uzyskały już statut przepisów prawa w aktach wyższego rzędu, jest bardzo trudne do pogodzenia z inną zasadą, mówiącą o tym, że akty prawa miejscowego powinny być dla adresatów zrozumiałe, bez konieczności korzystania ze specjalistycznej wiedzy lub pomocy prawników. Ścisłe trzymanie się zasady zakazu powtarzania przepisów z innych aktów normatywnych przy formułowaniu przepisów uchwał zawsze odbywać się będzie kosztem ich czytelności. Akt prawa miejscowego nieprzytaczający chociażby niektórych regulacji zawartych w aktach prawnych wyższego rzędu będzie dla mieszkańców gminy czy powiatu po prostu nieczytelny i może być kłopotliwy w stosowaniu.

Ad.2. Kolejny zarzut dotyczy nieuprawnionego powtórzenia regulacji prawnych zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z jednoczesną ich modyfikacją. Powyższa regulacja w brzmieniu wynikającym z ustawy o treści: „Właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą do ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych;” została zawarta w § 2 pkt 6 Regulaminu. Zarzut Prokuratora, iż Regulamin w § 6 ust. 1 nie przewiduje wyłączenia obowiązku właściciela nieruchomości do uprzątnięcia chodnika, jeżeli na chodniku dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych jest zatem chybiony. Z przyczyn, o których mowa w pkt ad.1. odpowiedzi na skargę chybiony jest również zarzut powtórzenia regulacji prawnych zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy.

Następny z zarzutów dotyczy przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem Prokuratora przepis ten zezwala Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. Nie sposób jest zgodzić się z powyższym zarzutem albowiem w ustawie jest mowa o „wymaganiach w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części służących do użytku publicznego”, a nie zasadach w tym zakresie.

Zakres przekazany przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy do uregulowania przez radę gminy obejmuje jedynie obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei obowiązek uprzątnięcia chodnika został uregulowany w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Obowiązku uprzątnięcia wspomnianych zanieczyszczeń nie należy utożsamiać

z obowiązkiem ich usuwania. Pojęcia te zostały rozróżnione przez samego ustawodawcę, który nałożył obowiązek usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości, na inny podmiot. Działania polegające na usuwaniu zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej stanowią kompetencję zarządu drogi, zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy: „Do obowiązków zarządu drogi należy także: 2) pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń uprzątniętych z chodników przez właścicieli nieruchomości przyległych do drogi publicznej; 3) uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników, jeżeli zarząd drogi pobiera opłaty z tytułu postoju i parkowania pojazdów samochodowych na takim chodniku.”

Takim „wymaganiem” a nie „zasadą” jest regulacja zawarta w § 6 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada Gminy postanowiła, iż: „2. Uprzątnięcie błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, umożliwiające ich zabranie przez służby utrzymujące w stanie czystości jezdnię.” Powyższe jest zgodne z przywołanymi powyżej regulacjami ustawy, zaś zarzut Prokuratora niezgodności § 6 ust. 2 Regulaminu z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy należy uznać za chybiony. Powyższy zapis Regulaminu znajduje potwierdzenie w obowiązującym orzecznictwie sądowoadministracyjnym *„Określenie przy tym jak ma wyglądać to magazynowanie śniegu do czasu pozbycia się go przez zarząd drogi lub gminę, mieści się w pojęciu „sprzątnięcia” użytym w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto określenie miejsca magazynowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, jest ze wszech miar racjonalne i zgodne z powszechnie stosowaną praktyką.”* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 719/19).

Kolejny zarzut dotyczy przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem Prokuratora Rada Gminy nie była upoważniona do zobowiązywania właścicieli do posypywania chodnika piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości (§ 6 ust. 3 Regulaminu). Zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie albowiem kwestionowany zapis Regulaminu nie przekracza delegacji ustawowej. Art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy pozwala na określenie w Regulaminie likwidacji śliskości części nieruchomości służących do użytku publicznego w sposób inny niż poprzez usuwanie śniegu i lodu np. poprzez posypywanie piaskiem.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w obowiązującym orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Zgodnie z w/w wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 719/19 *„Określenie metod usuwania śliskości z chodników, a także sposobu postępowania z użytym do tego piaskiem stanowi logiczne dopełnienie omawianej regulacji, mieszczące się przy tym już w sposób oczywisty w delegacji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. „c” ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (uprzątnięcie innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego)”*.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 741/13 przyjął, iż: *„Obowiązek oczyszczania ze śniegu i lodu powinien być realizowany przez odgarnięcie w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów i podjęcie działań w celu usunięcia lub co najmniej ograniczenia śliskości chodnika, piasek użyty do tych celów należy usunąć niezwłocznie po ustaniu przyczyny zastosowania.”*

Ad.3. Ostatni z zarzutów dotyczy nałożenia przez Radę Gminy w § 17 ust. 3 pkt 1 Regulaminu na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, a psa ras dużych i olbrzymich bądź uznawanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe. Nakładanie obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym Regulamin określa wymagania w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Nie można się zgodzić ze stanowiskiem Prokuratora, że Regulamin w tym zakresie został sformułowany w sposób kategoryczny i praktycznie nie dopuszczający wyjątków. W Regulaminie nie zawarto generalnego nakazu wyprowadzania psa na smyczy i w kagańcu.

W § 17 ust. 3 pkt 2 dopuszczono możliwość zwolnienia psa ze smyczy, gdy pies jest w kagańcu, w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi, gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem. Ocena co jest miejscem mało uczęszczanym pozostaje do oceny właściciela lub opiekuna psa, gdyż to on odpowiada za zwierzę. Zarzut Prokuratora, że nie wiadomo co należy rozumieć przez miejsce mało uczęszczane jest chybiony. Trudno oczekiwać od Rady Gminy, aby w Regulaminie zdefiniowała

pojęcie miejsca „mało uczęszczanego”. Jakakolwiek próba definicji takiego miejsca z góry skazana będzie na niepowodzenie.

Konieczność nałożenia kagańca nie jest również bezwzględna albowiem dotyczy psów ras dużych i olbrzymich bądź uznawanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny. Wykaz ras psów uznawanych za agresywne ma charakter urzędowy. W przypadku pozostałych psów, a zwłaszcza zachowujących się w sposób agresywny, ocena konieczności założenia kagańca zależy od uznania właściciela lub opiekuna, który decyduje o ewentualnym założeniu kagańca podejmując do dokonaniu oceny psa.

Zdaniem Rady Gminy uzasadnione jest posiadanie przez psa spuszczonego ze smyczy kagańca albowiem właściciel psa lub jego opiekun nie są uprawnieni do dokonywania oceny czy wiek psa, stan jego zdrowia, fizjologia, specyficzne cechy biologiczne, uzasadniają puszczenie takiego psa wolno w przestrzeni publicznej bez kagańca. Zawsze istnieje ryzyko, że dokonają złej oceny i wówczas pies może stanowić zagrożenie dla ludzi. Rzeczą oczywistą jest, że wszystkie zwierzęta należy traktować w sposób humanitarny. Dotyczy to jednakże relacji pomiędzy zwierzęciem i jego właścicielem w domu właściciela. Zasadne jest natomiast wprowadzenie określonych restrykcji w przestrzeni publicznej. Prawo do nich daje Radzie Gminy art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W obowiązującym systemie prawnym bezpieczeństwo człowieka stawiane jest wyżej niż swoboda zwierzęcia. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 618/14, potwierdza legalność restrykcji wprowadzonych Regulaminem. W ocenie Sądu „*Nakładanie w uchwale rady miasta obowiązków na właścicieli utrzymujących zwierzęta domowe jest zgodne z celem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. 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 lub kontrola gestem.*”

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 680/19 „*Nakaz wyprowadzania zwierząt na smyczy, a w przypadku niektórych ras na smyczy i w kagańcu służy ochronie osób przebywających w miejscu publicznym.*”

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie przyjął, iż: „*Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Zasada proporcjonalności w oczywisty sposób dotyczy ludzi, a nie zwierząt. Nałożenie zatem na osoby posiadające zwierzęta domowe i przebywające z nimi w miejscach publicznych określonych obowiązków, zmierzających do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa innym osobom w tych miejscach przebywającym, zasady tej w żaden sposób nie narusza. Każdy, czy to dziecko czy to osoba dorosła, ma prawo bać się dowolnego podbiegającego do niej psa bez kagańca.*” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1494/19).

Na koniec należy zauważyć, że zaskarżona uchwała była opiniowana przez inspektora sanitarnego oraz stanowiła przedmiot oceny organu nadzoru, który nie zakwestionował jej legalności.

W związku z powyższym Rada Gminy Poświętne wnosi, jak na wstępie.

Przewodniczący Rady

Wiesław Gołębiowski

Załączniki:

- 1) skarga,
- 2) uchwała Nr XI/98/2020 Rady Gminy Poświętne z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargi Prokuratora Rejonowego w Białymstoku wraz z odpowiedzią na skargę,
- 3) odpis odpowiedzi na skargę.