



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 09-03-2022

Znak: PNK.I.4130.28.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/238/2022 Rady Gminy w Czarnocinie z dnia 8 lutego 2022 roku w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Czarnocin w części obejmującej:

1. § 4 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie słowa „niezwłocznego”,
2. § 4 ust. 3 załącznika do uchwały,
3. § 17 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały,
4. § 18 ust. 2 załącznika uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 lutego 2022 roku Rada Gminy w Czarnocinie podjęła uchwałę Nr XXXIX/238/2022 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Czarnocin. Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 i art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888 ze zm.).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 lutego 2022 r. Pismem z dnia 23 lutego 2022 r. roku organ nadzoru, poinformował Radę Gminy Czarnocin o wszczęciu postępowania nadzorczego. W określonym terminie Rada nie złożyła wyjaśnień.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zwanej dalej, u.c.p.g, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem”; regulamin jest aktem prawa miejscowego.

W § 4 ust. 2 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały podjętej przez Radę Gminy Czarnocin, zawarto regulację zgodnie z którą właściciele nieruchomości mają obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia ze śniegu, lodu, błota oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służącej do użytku. Przy czym delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie upoważnia rady gminy do określania częstotliwości uprzątniania tych zanieczyszczeń. Wskazania, że ma to następować niezwłocznie po wystąpieniu zjawiska atmosferycznego stanowi rozszerzenie ustawowego obowiązku (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2866/15). Kwestionowane postanowienie w tej części przekracza zatem zakres upoważnienia ustawowego i w sposób istotny narusza prawo.

Nałożony w § 4 ust. 3 regulaminu obowiązek "usuwania sopli i nawisów śniegu z dachów budynków, stwarzającego zagrożenie dla przechodniów", również wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak wynika bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku może precyzować określone wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na części nieruchomości służących do użytku publicznego. W konsekwencji rada gminy nie może normować takich obowiązków w stosunku do innych przestrzeni (położonych poza granicami nieruchomości). Te kwestie, jeżeli chodzi o obowiązki właścicieli nieruchomości, wyczerpująco reguluje bowiem art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Co więcej, z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. wynika, że rozpatrywane wymagania obejmują uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z tych części nieruchomości, które służą do użytku publicznego. Za taką część można zaś uznać tylko ten fragment nieruchomości, który jest dostępny dla osób niemających do niej tytułu prawnego, czyli np. dojście prowadzące do zlokalizowanego na niej budynku. Brak zatem podstaw do tego, by Regulamin przewidywał nakaz usuwania sopli lodowych i nawisów śniegu z dachów, stwarzającego zagrożenie dla przechodniów. Dachy nie stanowią bowiem części nieruchomości przeznaczonej do użytku publicznego – nawet w sytuacji, gdy wystają nad publicznie dostępnymi ciągami komunikacyjnymi. Nie oznacza to natomiast, że właściciel nie ma takiego obowiązku i że nie może ponieść odpowiedzialności prawnej związanej z jego nieprzestrzeganiem, w szczególności odpowiedzialności za wyrządzoną w ten sposób szkodę. Kwestii tych nie można jednak normować w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 25 lutego 2021 r. sygn. akt II SA/Ke 14/21).

Delegacja z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy upoważnia radę gminy do sformułowania jasnych i jednoznacznych obowiązków właścicieli zwierząt domowych, zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Podkreślić należy, że tak jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także

ograniczenia uprawnień właściciela psa, bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

Zgodnie z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2020 r. poz. 638), zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Jak z kolei stanowi art. 10a ust. 4 tej ustawy, zakaz, o którym mowa w ust. 3, nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Zapis § 17 ust. 3 regulaminu jest w zasadzie niedopuszczalną kompilacją dwóch wyżej wymienionych przepisów ustawy. W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W § 17 ust. 4 regulaminu przewidziano, iż na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku psy powinny być wyprowadzane na smyczy a zwierzęta agresywne lub mogące stanowić zagrożenie dla otoczenia, również w kagańcach i pod opieką osób, które zapewnią sprawowanie nad nimi kontroli. Jednocześnie dopuszczono zwolnienie psa ze smyczy po spełnieniu warunków określonych ustawą o ochronie zwierząt., mając na względzie bezpieczeństwo ludzi innych zwierząt i uczestników ruchu drogowego. Odnosząc się do wprowadzonego generalnego nakazu wyprowadzania psów na terenach przeznaczonych do wspólnego użytku na smyczy należy zwrócić uwagę na fakt że skoro ustawodawca pozostawił właścicielowi psa pewną swobodę decyzyjną w zakresie właściwego rozeznania, w jaki sposób zachowanie należącego do niego zwierzęcia może on w danym momencie kontrolować (np. z uwagi na cechy anatomiczne zwierzęcia, jego stan zdrowia, czy wiek) i nie uznał, że nadzór nad psem można sprawować wyłącznie poprzez prowadzenie go na uwięzi, to większych rygorów w tym zakresie nie może nakładać na właścicieli psów rada gminy. W konsekwencji, brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy (związane z nakazem wyprowadzania ich wyłącznie na smyczy) ze względu na cechy osobnicze tych zwierząt, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania, które obiektywnie mogą nie stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Argument ten nabiera istotnego znaczenia z punktu widzenia oceny zgodności z prawem zaskarżonego uregulowania, jeśli weźmie się pod uwagę treść art. 10 ust. 2a w zw. z ust. 2 ustawy, w którym przewidziano karę grzywny dla każdego, kto nie wykonuje obowiązków określonych w regulaminie. Należy również zauważyć, że ile określenie "pies rasy uznawanej za agresywną" ma określoną treść normatywną, nadaną zarówno ustawą o ochronie zwierząt, jak i rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r., to nie sposób ustalić, co oznacza użyty w dalszej części § 17 ust. 4 regulaminu pojęcia

zwierzęcia "w inny sposób zagrażającego otoczeniu", w stosunku do których również nałożony został obowiązek wyprowadzania w kagańcu. Jest to zwrot niedookreślony i zbyt ogólny, mogący się poddawać subiektywnym ocenom, co nie pozwala na prawidłowe ustalenie zakresu zastosowania § 17 ust. 4 regulaminu. Z tych powodów, należy stwierdzić także w tej części nieważność uregulowania zawartego w omawianym przepisie regulaminu.

Eliminacji z porządku prawnego wymagał również § 18 ust. 2 załącznika do uchwały, określający, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe, które w nienależyty sposób sprawują opiekę nad swoimi zwierzętami, ponoszą w razie ich ucieczki koszty ich schwywania, transportu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia w schronisku. Delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g. nie upoważnia rady gminy do nakładania na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązku pokrywania kosztów ich schwywania, transportu do schroniska, utrzymania i ewentualnego leczenia w schronisku. Obowiązki związane z opieką nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganiem bezdomności zwierząt reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, z której wynika (art. 11a ust. 1 i 5), że koszty programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt ponosi gmina (por. wyroki: NSA z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. II OSK 2439/14; WSA w Kielcach z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II SA/Ke 351/20).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w niniejszej sprawie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis

Zbigniew Koniusz

Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1869115.4930298.6108904
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr XXXIX.238.2022 RG w Czarnocinie z dnia 8.02.2022 r..pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze dot. uchwały Nr XXXIX.238.2022 RG w Czarnocinie z dnia 8.02.2022 r.
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.28.2022
Data dokumentu	2022-03-09
Skrót dokumentu	D52A193C4C508CB713F8544992F8410AC53CAC91
Wersja dokumentu	1.7
Data podpisu	2022-03-09 19:08:02
Podpisane przez	Zbigniew Adam Koniusz Wojewoda Świętokrzyski
Rodzaj certyfikatu	Certyfikat kwalifikowany podpisu elektronicznego

EZD 3.104.37.37.33866

Data wydruku: 2022-03-10

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK w zastępstwie za Antoszevska-Mazur Izabela (Inspektor - Justyna Janik)