

Białystok, dnia 29 czerwca 2020 roku

PR Pa 81.2020

**WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY
W BIAŁYMSTOKU**

za pośrednictwem

Rady Gminy w Jaświłach

Skarżący:

Prokuratura Rejonowa w Białymstoku

REGON: 000000276

Organ, którego działania dotyczy skarga:

Rada Gminy w Jaświłach

SKARGA

Prokuratura Rejonowa w Białymstoku na regulamin stanowiący załącznik do uchwały nr IX/61/19 Rady Gminy w Jaświłach z dnia 26.11.2019 r. o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły.

Działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019.2325 t.j.- zwanej dalej p.p.s.a.) oraz art. 3 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 28.01.2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2019.740 t.j.)

zaskarżam:

regulamin stanowiący załącznik do uchwały nr IX/61/19 Rady Gminy w Jaświłach z dnia 26.11.2019 r. o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły w zakresie §8, §12 ust. 1, §45 i § 50 ust. 1

regulaminowi temu zarzucam:

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 (zwanej dalej u.c.p.g.) w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 135 w zw. z § 143 i § 137 w zw. z § 143 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 określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości, zakazów i nakazów oraz nieuprawnione powtórzenie, modyfikację zapisów ustawy oraz innych ustaw poprzez:

1. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego oraz powtórzenie istniejących regulacji prawnych i ich nieuprawnioną modyfikację w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości w §8 regulaminu - przez określenie dodatkowych obowiązków właścicieli nieruchomości;
2. powtórzenie istniejących regulacji prawnych w §12 ust. 1 regulaminu w zakresie obowiązków właścicieli nieruchomości, których użytkowanie powoduje powstanie ścieków
3. przekroczenie ustawowego upoważnienia poprzez nałożenie w §45 ust. 1 i 2 na osoby utrzymujące zwierzęta domowe bezwzględnie obowiązku wyprowadzenia psów uznawanych za agresywne oraz mieszańce tych ras na smyczy i założonym kagańce oraz poprzez określenie w jakich warunkach możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy bez kagańca na terenie nieruchomości;
4. przekroczenie ustawowego upoważnienia i objęcie w §50 ust. 1 obowiązkiem deratyzacji obszaru obejmującego budynki mieszkalne.

wnoszę o:

stwierdzenie nieważności zaskarżonego regulaminu w zakresie §8, §12 ust. 1 i 2, §45 i § 50 ust. 1 w części wskazującej, że obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne.

UZASADNIENIE

W dniu 26.11.2019 r. Rada Gminy w Jaświłach podjęła uchwałę nr IX/61/19 o regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaświły. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 2019 r. poz. 5640.

Podstawę prawną podjęcia ww. uchwały stanowił art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010).

Zaznaczyć należy, że zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminach jest aktem prawa miejscowego i jako taki przynależy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił.

Stosownie do przepisu art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Akty prawa miejscowego nie mogą normować materii uregulowanej aktami prawnymi wyższego rzędu, a nadto nie mogą wykraczać poza zakres delegacji ustawowej. Granice upoważnienia do wydania regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie wyznacza przepis art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Każde unormowanie wykraczające poza zakres udzielonego upoważnienia jest naruszeniem normy upoważniającej, a tym samym stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Regulamin wydany na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku w zakresie wyznaczonym przepisami art. 4 ust. 2 pkt 1-8 tej ustawy.

W §8 ust. 1 regulaminu Rada Gminy nałożyła na właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z chodników służących do użytku publicznego. W ustępie 2 powołanego paragrafu wskazano, że uprzątnięcie i pozbycie się błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń polega na usunięciu ich w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszym i pojazdów, umożliwiając ich zebranie przez gminę. Ponadto postanowiono, że nieusunięty lód, o którym mowa w ust. 1 należy posypać piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości (ust. 3).

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że kwestia uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Zgodnie z powołanym przepisem uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla 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. W konsekwencji za nieuprawnione należy uznać powtarzanie w regulaminie kwestii, które zostały już uregulowane przez ustawodawcę,

zwłaszcza jeżeli następuje to z jednoczesnym ich zmodyfikowaniem. Zauważyć bowiem należy, że art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. wyłącza obowiązek właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia chodnika, jeżeli na chodniku tym dopuszczony jest płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. Zaskarżony regulamin takiego wyłączenia natomiast nie przewiduje, co prowadzi do wniosku, że właściciel nieruchomości obowiązany jest uprzątać także te części chodników, na którym odbywa się płaty postrój lub parkowanie samochodów. W świetle §137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" zabieg taki jest niedopuszczalny. Trudno również uznać, aby kwestia dotycząca sposobu postępowania z uprzątniętym z chodników błotem, śniegiem, lodem i innymi zanieczyszczenia mieściła się w delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Przepis ten zezwala Radzie Gminy na szczegółowe określenie zasad uprzątania błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, nie zaś regulowania sposobu i miejsca ich gromadzenia. W tej kwestii wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne, które w swoich wyrokach konsekwentnie podkreślały, że "przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy nie upoważnia do wskazania sposobu, w jakim ma być uprzątnięta nieruchomość wskazana w przepisie i miejsca gromadzenia uprzątniętych zanieczyszczeń" (*wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 372/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 października 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 637/15*). Co więcej Rada Gminy w Jaświłach nie była upoważniona do zobowiązania właścicieli do posypywania chodnika piaskiem lub innym stosownym środkiem w celu zlikwidowania jego śliskości.

Przechodząc dalej wskazać należy, że w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy nie mieści się przepis §12 ust. 1 Regulaminu. Kwestia dotycząca obowiązków właściciela nieruchomości w zakresie pozbywania się nieczystości ciekłych została uregulowana w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z treścią przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Brak jest zatem podstaw do przenoszenia tych regulacji do

Regulaminu, bowiem w granicach kompetencji przyznanej radzie gminy w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy, nie zawiera się upoważnienie do powielania kwestii unormowanych w wyżej przywołanym przepisie. Natomiast ponowne regulowanie tych kwestii przez Radę Gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

W §45 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy nałożyła na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązek wyprowadzenia psów uznawanych za agresywne oraz mieszańce tych ras na smyczy i założonym kagańcu i pod opieką osoby zdolnej do panowania nad zwierzęciem.

Mając na uwadze treść przepisu §45 ust. 1 wskazać należy, że co do zasady 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. Obowiązki te nie mogą być jednak formułowane w sposób dowolny, a dodatkowo muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Treść przepisu §45 ust. 1 załącznika do uchwały nie pozostawia natomiast wątpliwości, co do tego, że narusza on wspomnianą wyżej zasadę proporcjonalności. Zauważyć bowiem należy, że przepis §45 ust. 1 został sformułowany w sposób kategoryczny i praktycznie niedopuszczający wyjątków, nie uwzględniając specyficznych cech biologicznych, wieku, stanu zdrowia, fizjologii zwierząt, jak również bardziej rygorystycznie niż przewidziane to zostało w ustawach. W ślad za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gdańsku wskazać należy, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoskarbowej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Zgodnie bowiem z art. 77 Kodeksu wykroczeń "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany". Sąd ten wyjaśnił, z czym należy się zgodzić, że chodzi tu o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo publiczne. Spełnienie tego warunku w ramach zwykłych środków ostrożności nie wymaga np. spacerowania z psem znajdującym się na smyczy lub w kagańcu. Chodzi w szczególności o doskonale poznanie psychiki psa i uzyskania bezwzględного posłuszeństwa. Co więcej, prowadzenie na smyczy i w kagańcu psów niektórych ras także może nie zapewniać bezpieczeństwa (*wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 886/18*). Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że postanowienia regulaminu 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. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że nakaz wyprowadzania psów na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, wieku) nie tylko narusza określoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, ale także w określonych sytuacjach może prowadzić do działań niehumanitarnych. W konsekwencji przepis §45 ust. 1 załącznika do uchwały uznać należy za sprzeczny z prawem. Za przekraczającą zakres upoważnienia ustawowego należy uznać także przepis §45 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym zwalnianie psa ze smyczy bez kagańca jest dozwolone wyłącznie w obrębie nieruchomości należycie ogrodzonej, w sposób uniemożliwiający samowolne jej opuszczenie przez psa. W tym względzie zaznaczyć należy, że w myśl art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Przepis ten nie upoważnia gminy do określania obowiązków właścicieli nieruchomości poza miejscami publicznymi. Nie powinno natomiast budzić jakichkolwiek wątpliwości, że za miejsce publiczne nie może być uznany teren prywatnej nieruchomości. Ponadto za rażąco sprzeczne z ustawą jest ograniczanie prawa własności w zakresie decydującym o tym, kiedy na terenie prywatnej nieruchomości można zwolnić psa ze smyczy. Co więcej zapis ten nie bierze również pod uwagę faktycznego zagrożenia, jakie mogą stwarzać psy różnych ras.

Końcowo wskazać należy, że w §50 ust. 1 Regulaminu Rada Gminy w Jaświłach zawarła zapis, zgodnie z którym obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne. Przypomnieć należy, że w myśl art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. rada gminy upoważniona jest do określenia w drodze regulaminu obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej prowadzenia. W judykaturze zgodnie wskazuje się, że celem wskazanej regulacji jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji (*wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt VIII SA/Wa 157/17*). Wydaje się, że gdyby intencją ustawodawcy było objęcie deratyzacją wszystkich nieruchomości na terenie gminy, ustanowiłby on jedynie wymóg określenia terminów deratyzacji. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy u.c.p.g. wyraźnie stanowi zarówno o terminie deratyzacji jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji. Uwzględniając treść przytoczonego przepisu, jak również jego cel uznać

należy, że zapis §50 ust. 1 Regulaminu jest niezgodny z prawem. Stanowi on bowiem, że obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne. Nie sposób uznać, że użycie w Regulaminu sformułowania „budynki mieszkalne” przy określaniu obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji czyni zadość art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. Tak zredagowany przepis nie określa bowiem konkretnych obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, a obejmuje obowiązkiem deratyzacji wszystkie nieruchomości na terenie gminy Jaświły zamieszkiwane przez ludzi.

Reasumując stwierdzić należy, że Rada Gminy w Jaświłach wydając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły stanowiący załącznik do uchwały nr IX/61/19 Rady Gminy w Jaświłach z dnia 26.11.2019 r., w zakresie §8, §12 ust. 1 i 2, §45 i § 50 ust. 1 przekroczyła zakres udzielonego jej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach upoważnienia. Każde natomiast unormowanie wykraczające poza zakres udzielonego upoważnienia jest naruszeniem normy upoważniającej, a tym samym stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy, wnoszę o stwierdzenie nieważności załącznika do uchwały nr IX/61/19 Rady Gminy w Jaświłach z dnia 26.11.2019 r. o regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jaświły w zakresie §8, §12 ust. 1 i 2, §45 i § 50 ust. 1, przy czym §50 ust. 1 w części wskazującej, że obowiązkowej deratyzacji podlegają budynki mieszkalne.

ZASTĘPCA
PROKURATORA REJONOWEGO
Katarzyna Pietrzycka

Załączniki:

- Dwa odpisy skargi.
- Kserokopia uchwały nr IX/61/19 Rady Gminy w Jaświłach z dnia 26.11.2019 r. wraz z załącznikiem.