

**UCHWAŁA NR XV/96/2019
RADY GMINY W KLIMONTOWIE**

z dnia 31 października 2019 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargi Prokuratora Rejonowego w Sandomierzu na uchwałę Nr XXIX/272/06 Rady Gminy w Klimontowie z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Klimontów

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.) Rada Gminy w Klimontowie uchwala co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę Prokuratora Rejonowego w Sandomierzu z dnia 28 września 2019 r. znak: PR Pa98.2019 na akt z zakresu prawa miejscowego - uchwałę Nr XXIX/272/06 Rady Gminy w Klimontowie z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Klimontów.

§ 2. Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, w treści stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik do uchwały Nr XV/96/2019 Rady Gminy
w Klimontowie z dnia 31 października 2019 r.

Klimontów, 31.10.2019r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Kielcach
ul. Prosta 10
25 - 366 Kielce

Skarżący : Prokurator Rejonowy w Sandomierzu, ul. Kosęły 22, 27-600

Sandomierz

Strona przeciwna : Rada Gminy w Klimontowie, ul. Zysmana 1, 27-640

Klimontów

Odpowiedź na skargę

wniesioną w dniu 02.10.2019r. na uchwałę Rady Gminy w Klimontowie Nr XXIX/272/06 z dnia 22 lutego 2006r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Klimontów

Stosownie do art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018 r. poz. 1302 ze zm.) – Rada Gminy w Klimontowie wnosi o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Sandomierzu wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skargę na uchwałę Nr XXIX/272/06 Rady Gminy w Klimontowie z dnia 22 lutego 2006r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Klimontów, domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej § 4 pkt 4 , § 5 pkt 5 oraz §14 pkt 1 lit.c,d,e i f.

Rada Gminy Klimontów na wstępie pragnie poinformować, że zaskarżony akt nie obowiązuje. Gmina Klimontów przystąpiła do Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki powierzając Związkowi sprawę z zakresu utrzymania porządku i czystości w gminach.

Zgodnie z art. 64 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 506), w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku (ust. 3).

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

W ust. 2 tego artykułu stanowiąc, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, podano przykładowy katalog tych warunków i zadań ciężących na gminach ("w szczególności").

Stosownie do art. 3 ust. 2a , w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2017 r. II OSK 403/17)

Obwieszczeniem Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 5 marca 2013r. (Dz. Urz. Wojew. Świętokrzyskiego z dnia 6 marca 2013r. poz. 1180) ogłoszono zmianę Statutu Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki , w związku z przejściem przez Związek zadań publicznych gmin w zakresie objętym skarżoną uchwałą.

W związku z wykonywaniem przez Związek Gmin zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. W konsekwencji ma też prawo do uchylania

uchwał podjętych przez gminy wchodzące w jego skład. W takiej sytuacji w miejsce starych uchwał wchodzi nowe .

Uchwałą Nr XIV/52/2013 z dnia 27.03.2013r. Zgromadzenie Ekologiczne Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki przyjęło Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki, który podlegał następnie zmianom. Uchwała ta nie deroguje wprost uchwał rad gmin należących do Związku podjętych wcześniej, przed przystąpieniem do Związku, w związku z tym z dniem ogłoszenia uchwały Zgromadzenia Związku utraciły one moc zgodnie regułą kolizyjną, według której *lex posteriori derogat legi priori*.

Z ostrożności procesowej Rada Gminy odnosi się do argumentacji skargi, wnosząc o jej oddalenie.

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie § 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w zw. z art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. 2018 poz. 1454)- poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego tj.:

- w § 4 pkt 4 uchwały – przez nałożenie na właścicieli nieruchomości uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości;
- w § 5 pkt 5 oraz § 14 pkt 1 lit.c,d,e i f przez uchwalenie zakazu wprowadzania psów w określone miejsca oraz nakazu prowadzenia psa na uwięzi bądź w kagańcu.

Uzasadniając ten zarzut Prokurator wskazał, że art. 4 ust. 2 i 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera elementy podlegające regulacji w drodze uchwały, które mają charakter wyczerpujący, co oznacza, że nie można w niej umieszczać postanowień wykraczających poza treść art. 4 ustawy. Przekroczenia zakresu upoważnienia dopatruje się Prokurator w treści w § 4 ust.4 regulaminu, który brzmi: „*uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości* (...) „, uznając, że wprowadzony został obowiązek usuwania ich z chodników publicznych, podczas gdy czytając cały przepis § 4 regulaminu nie można mieć wątpliwości, że obowiązek ten dotyczy tylko nieruchomości właścicieli, udostępnionych do użytku publicznego t.j. na chodnik.

Przepis ten brzmi:

§ 4. Właściciele nieruchomości oraz najemcy/właściciele lokali zapewniają utrzymanie na ich terenie czystości i porządku oraz należytego stanu sanitarno – higienicznego poprzez : (...)uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości (...) „
Regulacja § 4 dotyczy więc obowiązków właścicieli nieruchomości do utrzymania porządku i czystości na ich terenie, w tym nieruchomościach udostępnionych do użytku publicznego (np. na chodniki), przylegających bezpośrednio do tych nieruchomości.

Skoro zakres delegacji ustawowej do wydania uchwały na podstawie z art. 4 ust.2 lit.c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania uchwały, dotyczył określenia przez radę gminy szczegółowych zasad zobowiązujących właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, to nie budzi wątpliwości, że rada określa te obowiązki w odniesieniu do nieruchomości nie stanowiących własności gminy. W tym przypadku cytowany przez skarżącego zakres regulacji z art. 5 ustawy nie pozostaje w związku ze sprawą, ponieważ nie wymaga wydania aktu wykonawczego i reguluje obowiązki poza nieruchomościami stanowiącymi własność zobowiązanych. Zatem czytając cały przepis § 4 Regulaminu łącznie skarżący nie mógł wysnuć wniosku o przekroczeniu zakresu umocowania do wydania regulaminu . Obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu z chodników położonych wzdłuż nieruchomości dotyczy nieruchomości stanowiących własność zobowiązanego, o czym świadczy całe brzmienie kwestionowanego przepisu, a nie jedynie jego pkt. 4. Celem zapisu § 4 pkt 4 regulaminu było uregulowanie obowiązków właścicieli na terenie nieruchomości danego właściciela, w tym jeżeli służy ona do użytku publicznego.

Wbrew zatem zarzutom skargi, zaskarżoną uchwałą Rada Gminy nie wprowadziła obowiązku w stosunku „do wszystkich chodników położonych wzdłuż nieruchomości”, a jedynie do tych, które jako stanowiące własność osób fizycznych służą użytkowi publicznego i położone są wzdłuż tych nieruchomości.

Odnośnie drugiego z zarzutów skargi żądającego stwierdzenia nieważności w części uregulowanej w § 5 pkt 5 oraz § 14 pkt 1 lit.c,d,e i f Regulaminu, przez uchwalenie zakazu wprowadzania psów w określone miejsca oraz nakazu prowadzenia psa na uwięzi bądź w kagańcu, skarżony organ również wnosi o jego oddalenie.

Na mocy upoważnienia ustawowego rada gminy została zobowiązana do określenia w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi i wymóg w tym zakresie został zrealizowany w § 14 ust.1 pkt c,d,e,f Regulaminu, poprzez nakaz prowadzenia psa na uwięzi, a psa rasy uznawanej za agresywną lub zagrażającą otoczeniu – w nałożonym kagańcu.

W Regulaminie wprowadzono również wyjątek od tego zakazu w ten sposób, że prowadzenie psa bez smyczy dopuszczalne jest na terenach mało uczęszczanych pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel/opiekun sprawuje nadzór nad jego zachowaniem.

Regulamin wprowadza również zakaz wprowadzania psów na teren placów zabaw i piaskownic dla dzieci oraz do placówek handlowych. Zakazy te nie dotyczą psów przewodników osób niewidomych.

W świetle orzecznictwa regulacja wprowadzająca generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. choroba, wiek), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy o ochronie zwierząt, w tym działań określanych jako niehumanitarne. Również w cytowanym w skardze wyroku (NSA II OSK 443/16) wydanym w innym stanie faktycznym chodzi o zapis regulaminu wprowadzający generalny obowiązek na właścicieli psów ich systematycznego szczepienia oraz obowiązku wyprowadzania psa na smyczy, a psa rasy uznanej za agresywną - na smyczy i w kagańcu.

Dlatego realizując upoważnienie z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy skarżony Regulamin przewiduje wyjątki, uzasadniające odstępianie od obowiązku wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu. Prowadzenie psa bez smyczy dopuszczalne jest na terenach mało uczęszczanych pod warunkiem, że pies ma kaganiec, a właściciel/opiekun sprawuje nadzór nad jego zachowaniem.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 17 listopada 2015 r., II OSK 618/14 (LEX nr 1990891) oraz II OSK 1160/17 uznał, że wprowadzenie nakazu wyprowadzania psa na smyczy, czy w kagańcu, a przedstawicieli niektórych ras w kagańcu i na smyczy nie koliduje z regulacją art. 4 ust. 2 pkt 6 . W istocie bowiem precyzuje obowiązek utrzymywania zwierzęcia na uwięzi właściwej dla tego ustawy. Tak sprawowana kontrola nad zwierzęciem daje większe prawdopodobieństwo zniwelowania uciążliwości i zagrożenia osób przebywających na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku niż kontrola werbalna czy kontrola gestem. Uregulowanie zawarte w § 14 ust. 1 pkt c-f Załącznika do zaskarżonej uchwały nie stanowi również przekroczenia upoważnienia ustawowego zawartego w powołanym powyżej art. 4 ust. 2 pkt 6 u.c.p.g.

Rada Gminy Klimontów wnosi o uznanie, że nie doszło do kwalifikowanego naruszenia przepisów prawa przez uchwałę będącą aktem prawa miejscowego poprzez wykroczenie poza granice delegacji ustawowej.

Otrzymują:

Adresat + akta sprawy

+ odpis odpowiedzi na skargę

a/a

UZASADNIENIE

Prokurator Rejonowy w Sandomierzu w dniu 28 września 2019 r. (data wpływu 2 października 2019 r.) wniósł za pośrednictwem Rady Gminy w Klimontowie skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach na uchwałę Nr XXIX/272/06 Rady Gminy w Klimontowie z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Klimontów.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 pkt. 4 Rozdziału II, § 5 pkt. 5 Rozdziału II oraz § 14 pkt. 1 lit. c, d, e i f Rozdziału V wobec rażącego naruszenia prawa poprzez zamieszczenie w kwestionowanych przepisach zapisów regulujących materię wykraczającą poza upoważnienia ustawowe, tj:

- § 4 pkt. 4 Rozdziału II Regulaminu nałożono na właścicieli nieruchomości uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości,

- § 5 pkt. 5 Rozdziału II oraz § 14 pkt. 1 lit. c, d, e i f Rozdziału V Regulaminu uchwalono, że zakazuje się wprowadzania psów w określone miejsca oraz nakazuje prowadzenia psa na uwięzi bądź w kagańcu.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302) organ, którego działanie jest przedmiotem skargi (w przedmiotowej sprawie organem tym jest Rada Gminy w Klimontowie) przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania.

W świetle powyższego zasadne jest przekazanie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach.