



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.537.2021

Łódź, 1 lipca 2021 r.

Rada Miejska w Krośniewicach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378; z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVI/233/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2021 r. Rada Miejska w Krośniewicach podjęła uchwałę nr XXXVI/233/21 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice. Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 4 czerwca 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Krośniewicach zawiadomienia z dnia 23 czerwca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.537.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

Pismem z dnia 28 czerwca 2021 r. znak: OP.0004.9.2021 Burmistrz Krośniewic poinformowała, że w miesiącu lipcu br. zostanie przedłożona stosowna zmiana zapisów ww. uchwały.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

stosownego aktu nadzoru, a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Podstawę podjęcia uchwały nr XXXVI/233/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach stanowił art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888), zwanej dalej ustawą. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Regulamin ten jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 ustawy, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, dotyczące wymagań i obowiązków wskazanych tym przepisem. Użyty przez ustawodawcę zwrot „określa” oznacza, że wymienione w tym przepisie elementy stanowią obligatoryjne i niezbędne minimum, które musi zostać zawarte w regulaminie. Niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest, tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji, poprzez brak zawarcia w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały, co ma miejsce w niniejszej sprawie (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn., akt IV SA/Wr 567/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12). Jednocześnie, dokonując analizy przepisu art. 4 ustawy, nie można mieć wątpliwości, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy nie powinien wykraczać poza materię przewidzianą w tymże artykule. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on natomiast radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny, niż wskazany przez ustawodawcę sposób.

W ocenie organu nadzoru Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice, stanowiący załącznik do uchwały nr XXXVI/233/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 maja 2021 r. (zwany dalej regulaminem), narusza prawo w sposób istotny.

W § 16 ust. 2 pkt 1 regulaminu Rada postanowiła, że do obowiązków osób utrzymujących psy lub inne zwierzęta domowe należy bezpośredni i skuteczny dozór nad psami oraz innymi

zwierzętami domowymi; zwolnienie od tego obowiązku może nastąpić tylko wówczas, gdy zwierzęta te znajdują się na terenie ogrodzonym, uniemożliwiającym jego opuszczenie. Zapis ten przekracza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, który stanowi, że regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określać ma obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Dokonując analizy pierwszej części tego zapisu, dotyczącej obowiązku pełnienia bezpośredniego i skutecznego dozoru nad psami i innymi zwierzętami domowymi – należy stwierdzić, że pozbawiona jest ona podstaw prawnych. Kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę w odrębnych przepisach tj. w art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), stanowiącym o odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta oraz art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281 z późn. zm.), w którym mowa jest o niezachowaniu zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. Regulacja § 16 ust. 2 pkt 1 w omawianej części wkracza w materię uregulowaną we wskazanych wyżej przepisach. Dodatkowo podkreślić trzeba, że celem regulaminu (w tej części, która dotyczy obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe) nie jest ustalanie zasad odpowiedzialności za zachowanie zwierząt – ale wskazanie takich reguł zachowania (obowiązków), które będą chronić osoby trzecie przed zagrożeniem lub uciążliwością ze strony zwierząt. Druga część zapisu § 16 ust. 2 pkt 1, dotycząca zwolnienia z obowiązku pełnienia dozoru nad zwierzęciem tylko wówczas, gdy zwierzęta przebywają na terenie ogrodzonym, wykracza poza kompetencje określone w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy i wstępuje w tematykę, która uregulowana została w art. 10a ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638). Przepis ten stanowi, że zabrania się puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, ale zakaz ten nie dotyczy terenu prywatnego, jeżeli teren ten jest ogrodzony w sposób uniemożliwiający psu wyjście. Ponadto warto też zauważyć, iż wprowadzone do regulaminu ograniczenia nie mogą dotyczyć nieruchomości, będących własnością osób utrzymujących zwierzęta domowe. Taki wniosek wynika bezpośrednio z treści art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, który stwierdza, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie, tworzą również warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych – zatem w takich miejscach jak np. ulice, place, parki, obiekty użyteczności publicznej.

W § 16 ust. 2 pkt 2 regulaminu postanowiono, że w miejscach publicznych psy muszą

być prowadzone na uwięzi, w punkcie 3 natomiast, że psy ras uznawanych za agresywne oraz ich mieszańce – należy wyprowadzać wyłącznie na uwięzi i w założonych kagańcach. Obie te regulacje przekraczają granice upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W wyroku z dnia 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 133/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku orzekł: *„Należy bowiem zauważyć, że nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, co potwierdza fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne. Poza jednakże grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takie wymagających określenia rygorystycznych obowiązków właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących. Brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przez zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, także w odniesieniu do ras psów uznawanych za agresywne, prowadzi do kategorycznego przypisywania odpowiedzialności karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe zaś narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. (...) Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia, także w odniesieniu do ras psów uznawanych za agresywne. Tymczasem zdaniem sądu humanitarne traktowanie psów uwzględniające potrzeby zwierzęcia, jest do pogodzenia z określeniem środków właściwego utrzymania w sposób nienaruszający zasady proporcjonalności tj. adekwatnych do zagrożenia, jakie poszczególne rasy psów mogą stwarzać dla otoczenia.”*. W pełni podzielając przedstawione wyżej stanowisko sądu, organ nadzoru stwierdza, że wprowadzone przez Radę w § 16 ust. 2 pkt 2 i 3 regulaminu zapisy nie mieszczą się w granicach upoważnienia wskazanego w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem nałożone w uchwale obowiązki są bardziej rygorystyczne niż normy prawa wynikające z innych ustaw. Ponadto, w § 16 ust. 2 pkt 3 regulaminu Rada naruszyła § 4 ust. 3 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad

techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w uchwale nie odsyła się do przepisów innych aktów normatywnych. Rada nie była zatem upoważniona do powoływania się w akcie prawa miejscowego na rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne (Dz. U. Nr 77, poz. 687).

Regulacja § 16 ust. 2 pkt 4 regulaminu również stanowi przekroczenie granic upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada postanowiła w nim, że podczas wyprowadzania psów w miejscach, gdzie nie stwarza to zagrożenia oraz gdy opiekun psa ma możliwość sprawowania bezpośredniej kontroli nad jego zachowaniem, dopuszcza się czasowe uwolnienie psa z uwięzi, lecz w założonym kagańcu, zastrzegając, że nie dotyczy to psów wymienionych w punkcie 3. Przyczyny, z powodu których organ nadzoru uznaje § 16 ust. 2 pkt 4 za wadliwy i przekraczający przyznane Radzie kompetencje, opisane zostały przy ocenie legalności § 16 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 regulaminu. Dodatkowo należy też zwrócić uwagę, że § 16 ust. 2 pkt 4 w zakresie wyrazów „w miejscach, gdzie nie stwarza to zagrożenia” narusza § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z tą zasadą przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Użyty przez Radę zapis jest zwrotem niedookreślonym, jest pojęciem wieloznacznym, nieprecyzyjnym, mogącym być rozmaicie interpretowanym. Taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nakładająca na obywatela obowiązek nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji prawidłowe jego zastosowanie.

Reasumując, uchwała nr XXXVI/233/21 Rady Miejskiej w Krośniewicach z dnia 28 maja 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Krośniewice, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnych z prawem zapisów § 16 ust. 2 pkt 1, 2, 3 i 4 regulaminu powoduje bowiem, że uchwała pozbawiona jest jednego z elementów obligatoryjnych tj. nie wskazuje obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Krośniewic