



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 września 2016 r.

Poz. 5441

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.322.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 września 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r., poz. 446)

orzekam

nieważność § 6 ust. 2 w zakresie zwrotu: „są to naprawy drobne i doraźne gdy”, § 6 ust. 2 w zakresie zwrotu: „uciążliwości dla osób trzecich i”, § 20, § 21 ust. 2 oraz § 23 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Niechanowo, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy Niechanowo nr XVII/153/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 roku w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Niechanowo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Niechanowo nr XVII/153/2016 została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 25 sierpnia 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na mocy art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określając w nim szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku – enumeratywnie wymienione w ust. 2 wymienionego przepisu ustawy.

Wymienione elementy, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mają charakter wyczerpujący; nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. W tej mierze wskazać należy, że unormowana w art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zasada praworządności wymaga, by materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzieloną kompetencję jest naruszeniem normy upoważniającej i stanowi tym samym naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Ustawa wprawdzie pozwala Radzie na samodzielny dobór kryteriów, według których różnicuje ona sytuację osób

utrzymujących zwierzęta domowe oraz nakłada na nie stosowne obowiązki, jednakże kryteria te nie mogą być całkowicie dowolne.

W ocenie organu nadzoru uzależnienie w § 6 ust. 2 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Niechanowo, stanowiącym załącznik do uchwały nr XVII/153/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r., możliwości naprawy pojazdów samochodowych na terenie nieruchomości od braku uciążliwości dla osób trzecich wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych.

Dodatkowo wskazać należy, że nie może być uznane za prawidłowe i odpowiadające wymogom prawidłowej legislacji posłużenie się przez Radę, przy określaniu rodzaju napraw pojazdów samochodowych, nieostрым zwrotem „drobne i doraźne”, gdyż nie pozwala to na skonkretyzowanie dozwolonego zachowania się adresata Regulaminu. Ponadto literalne odczytywanie treści § 6 ust. 2 Regulaminu daje podstawy do twierdzenia, że naprawy innego rodzaju niż „drobne i doraźne” mogą być dokonywane przez właściciela samochodu bez zachowania warunku nieuciążliwości dla osób trzecich i zanieczyszczenia środowiska.

W § 20 Regulaminu Rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe do takiego ich utrzymania, aby wyeliminować zagrożenie i uciążliwość, w szczególności w zakresie agresywnych zachowań tych zwierząt, odoru i zanieczyszczeń, jakie mogą stwarzać te zwierzęta dla ludzi oraz miejsc użytku publicznego (np. ulice, chodniki, parki, zieleńce, piaskownice, obiekty użyteczności publicznej).

Zdaniem organu nadzoru kwestionowany zapis Rada podjęła z przekroczeniem swoich kompetencji, albowiem o powyższej kwestii stanowi art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.) regulujący wykroczenie niezachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia. W powyżej komentowanym przepisie chodzi o panowanie nad zwierzęciem w stopniu gwarantującym bezpieczeństwo w miejscu publicznym (vide: Wojciech Kotowski, Komentarz do art. 77 Kodeksu wykroczeń, stan prawny: 2009.09.01, LEX). Mając powyższe na uwadze nie ma potrzeby w akcie podstawowej, jakim jest Regulamin, wprowadzania regulacji stanowiących powtórzenie przepisów ustawy.

W ocenie organu nadzoru, poza zakresem delegacji ustawowej jest też zapis § 21 ust. 2 Regulaminu, w którym Rada zastrzegła, że zwolnienie psa ze smyczy jest dozwolone w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi w sytuacjach, kiedy zwierzę nie stwarza zagrożenia dla otoczenia, a właściciel sprawuje nad jego zachowaniem kontrolę. Wprowadzając powyższe postanowienie organ uchwałodawczy pominął całkowicie zapis art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) zabraniający puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna.

Nadto stwierdzić należy, że zawarty w kwestionowanym zapisie Regulaminu zwrot „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi” jest niedookreślony i może być w różny sposób interpretowany. Rada winna mieć na uwadze, że przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje lokalnego prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Konsekwencją takiego nieostrego przepisu jest niemożność ustalenia przez adresata Regulaminu kiedy możliwe jest zwolnienie psa ze smyczy. Nie sposób bowiem bezsprzecznie stwierdzić w jakim przypadku dane miejsce uznać można za takie, które jest mało uczęszczane przez ludzi.

Również bez podstawy prawnej Rada Gminy Niechanowo uregulowała w § 23 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Niechanowo zasady utrzymywania zwierząt egzotycznych w lokalach mieszkalnych lub użytkowych. Jak orzekł WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lipca 2015 r., w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 389/15: „Ustawa w art. 4 ust. 2 pkt 6 upoważniła bowiem organ gminy do uregulowania w uchwale obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, a do takich zwierząt nie należą z pewnością zwierzęta egzotyczne. W tej sytuacji brak jest podstaw do regulowania w uchwale w sposób szczegółowy

obowiązków osób utrzymujących zwierzęta egzotyczne”. Tożsame stanowisko wyraził ten sam Sąd w wyroku z dnia 16 marca 2016 r. w sprawie o sygn. akt IV SA/Po 1063/15.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann