



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11482

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.428.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 5 tiret pierwsze zdanie pierwsze oraz pkt 11 oraz 12 załącznika nr 1 do uchwały nr LXI/804/23 Rady Gminy Dopiewo z dnia 23 października 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z terenu rekreacyjnego zlokalizowanego w Skórzewie przy ul. Figowej zwanego „Figowym zakątkiem” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 października 2023 r. Rada Gminy Dopiewo podjęła uchwałę nr LXI/804/23 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z terenu rekreacyjnego zlokalizowanego w Skórzewie przy ul. Figowej zwanego „Figowym zakątkiem”.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 25 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), dalej zwanej "ustawą", organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń,

a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecnictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12).

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy, w ocenie organu nadzoru, zostały podjęte postanowienia pkt 11 i 12 załącznika nr 1 do uchwały nr LXI/804/23 Rady Gminy Dopiewo z dnia 23 października 2023 r. stanowiącego Regulamin korzystania z terenu rekreacyjnego zlokalizowanego w Skórzewie przy ul. Figowej zwanego "Figowym Zakątkiem", zwanym dalej "Regulaminem", w których rada postanowiła: "11. Za bezpieczeństwo osób małoletnich przebywających na terenie rekreacyjnym odpowiadają rodzice lub opiekunowie prawni. 12. Administrator nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy pozostawione na terenie rekreacyjnym".

Wyjaśnić należy, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie zasad odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecnictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie «zasady i tryb korzystania» zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona (...) do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”. Akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego.

Zgodnie z treścią pkt 5 tiret pierwszym zdanie pierwsze Regulaminu, na terenie rekreacyjnym zabrania się wyprowadzania psów bez smyczy, a w przypadku zwierząt agresywnych, mogących stwarzać zagrożenie, konieczne jest zastosowanie kagańca.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przepisy, w zakresie w jakim wprowadzają generalny nakaz wyprowadzania psów na uwięzi, a w przypadku zwierząt agresywnych, mogących stwarzać zagrożenie w kagańcu, wykraczają poza przyznaną radzie delegację ustawową i tym samym naruszają prawo w stopniu istotnym. W uzasadnieniu wyroku WSA w Poznaniu z 20 sierpnia 2020 r., IV SA/Po 95/20 stwierdzono: "Zdaniem Sądu brak jest podstaw do prowadzenia generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, bez dokonania rozróżnienia ze względu na rasę lub konkretne cechy danego gatunku. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności. Postanowienia (...) 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 (...) środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego. Zaznaczyć jednocześnie należy, że to z art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2013 r. poz. 856) wynika zakaz puszczenia psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. (por. wyrok NSA z dnia 13 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1492/12. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń dot. niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia: "Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do (...) złotych albo karze nagany" (§ 1), a "kto dopuszcza się czynu określonego w § 1 przy trzymaniu zwierzęcia, które swoim zachowaniem stwarza niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia człowieka, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny albo karze nagany" (§ 2). Zwykle środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia określa się jako tradycyjne, przyjęte zwyczajowo, naturalne dla danego gatunku zwierzęcia, dodatkowo uzależnione od jego cech osobniczych i ewentualnego, potencjalnego zagrożenia. Środki nakazane to środki, o jakich mowa w wielu ustawach, m.in. w o ochronie zwierząt. W powołanej ustawie przez "humanitarne traktowanie zwierząt" rozumie się

traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby) może zatem w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Ponadto, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności (por. wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2980/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Wyżej cytowany wyrok co prawda odnosił się do zapisu uchwały rady stanowiącej Regulamin utrzymania czystości i porządku, niemniej wywody w nim zawarte można odnieść również do uchwały będącej przedmiotem niniejszego postępowania.

W konsekwencji należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonej uchwały w wyżej omówionym zakresie stanowią przekroczenie ustawowej kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w omawianej części.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Dopiewo

Wójt Gminy Dopiewo