



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 marca 2017 r.

Poz. 1796

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.155.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 marca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 148/XXX/2017 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 7 lutego 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr 88/XVIII/2016 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 27 stycznia 2016 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska w całości, jako sprzecznej art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” oraz art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kamienica Polska dokonała zmiany uchwały Nr 88/XVIII/2016 z dnia 27 stycznia 2016 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamienica Polska (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2016 roku, poz. 671). Powyższa zmiana polega na: wprowadzeniu do § 3 Regulaminu utrzymania czystości (...) stanowiącego załącznik do uchwały z 2016 roku dodatkowego ust. 12, ustanawiającego zakaz lokalizacji pensjonatów i hoteli dla psów w odległości mniejszej niż 150 m od siedzib ludzkich, obiektów użyteczności publicznej oraz na nadaniu nowego brzmienia § 24 Regulaminu:

„1. Osoby utrzymujące zwierzęta domowe są zobowiązane do zachowania bezpieczeństwa i środków ostrożności, zapewniających ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do użytku publicznego, ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt.

2. Zezwala się na utrzymanie maksymalnie 4 psów na nieruchomości.”,

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się jednolicie, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w tymże regulaminie jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy. Ustawowe wyliczenie zagadnień, które regulamin winien zawierać jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. m.in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt II SA/Rz 59/07, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Oznacza to, że nie można w nim zamieszczać postanowień, które wykraczają poza treść art. 4 ust. 2 ustawy. Z drugiej strony unormowanie to zawiera katalog obligatoryjnych elementów objętych uregulowaniem w regulaminie gminnym. Tym samym w regulaminie powinny znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 (por. m.in. wyrok WSA w Opolu z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt II SA/Op 229/12 e-CBOSA). W świetle poczynionych uwag za niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami (w szczególności

z normą upoważniającą oraz z konstytucyjną zasadą praworządności - art. 7 Konstytucji RP) należy uznać wszelkie odstępstwa w akcie prawa miejscowego od granic upoważnienia ustawowego. Odniesć to należy zarówno do zakresu spraw, które mają być objęte regulaminem, ale także do kwestii związanych z zakazem obejmowania, zastępowania czy też zmieniania nim materii ustawowej i zamieszczania w regulaminie przepisów z nią sprzecznych (jak też z innymi aktami wyższego rzędu).

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż art. 4 ust. 2 ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia zasad lokalizacji inwestycji. Lokalizacja inwestycji odbywa się na zasadach określonych przede wszystkim na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub przy jego braku na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub lokalizacji inwestycji celu publicznego lub na zasadach określonych w przepisach szczególnych np. w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2031 z późn. zm.). Tym samym wprowadzona w § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały zmiana (dodanie ust. 12 w § 3 Regulaminu) wykracza poza ustawową delegację wynikającą z treści art. 4 ustawy.

Za działanie nie mające podstawy prawnej organ nadzoru uznaje również określenie maksymalnej liczby psów, jakie mogą być utrzymywane na nieruchomości (§ 1 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim nadaje brzmienie § 24 ust. 2 Regulaminu), polegające na wprowadzeniu zakazu utrzymywania więcej niż 4 psów na nieruchomości. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Rada gminy nie jest uprawniona do wprowadzania jakichkolwiek zakazów i ograniczeń dotyczących ilości zwierząt domowych na danej nieruchomości.

Niezależnie od powyższego wskazać trzeba, że kompetencje i zakres stanowienia prawa w aktach prawa miejscowego jednoznacznie określają normy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. 2002 r. nr 10, poz. 908), zwanego dalej rozporządzeniem. W uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego temu organowi oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji tego organu (§ 115 oraz § 135 rozporządzenia). Ponadto w uchwale nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, innych ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń (§ 118 i § 137). Naruszenie powyższych zakazów – poprzez nałożenie dodatkowych obowiązków na właścicieli nieruchomości, wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych, definicji ustawowych, ich modyfikacja i dokonywanie zmian i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie – powoduje nieważność tych zapisów.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować raz jeszcze tego co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący (*por. m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lipca 2015 roku, sygn. akt II SA/Ke 576/15, e-CBOSA*). Zatem wskazanie przez Radę, że właściciele zwierząt domowych „ponoszą też pełną odpowiedzialność za zachowanie tych zwierząt” (§ 1 pkt 2 uchwały) stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 431 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 roku, poz. 459), który zawiera kompletną regulację zasad odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzęta domowe i hodowlane. W pozostałym zakresie treść § 1 ust. 2 uchwały (nadającego nowe brzmienie § 24 ust. 1 zmienianej uchwały) stanowi wyłącznie powtórzenie i modyfikację art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, nie wypełniając zawartej w tym przepisie delegacji.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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 jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości było uzasadnione i konieczne.

POUCZENIE:

1. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

2. Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- Rada Gminy Kamienica Polska.