



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 grudnia 2017 r.

Poz. 8544

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.642.2017.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 13 grudnia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

orzekam

nieważność § 5 ust. 2 pkt 4, § 22 ust. 2, § 22 ust. 3 pkt 2 w zakresie zwrotu: „opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a”, § 22 ust. 3 pkt 3 w zakresie zwrotów: „w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi”, „pies ma kaganiec”, § 23 ust. 2 pkt 4, Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnie, stanowiącego Załącznik do Uchwały Nr XLVI/250/2017 Rady Gminy Sośnie z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 listopada 2017 r. Rada Gminy Sośnie chwałą nr XLVI/250/2017 przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sośnie, zwany dalej: „Regulaminem”.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm., zwanej dalej: „ustawą”), art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu selektywnego zbierania wybranych odpadów frakcji odpadów (Dz. U. z 2017 r. poz. 19).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 listopada 2017 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem uchwały, stwierdził co następuje.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, organ stanowiący gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, obowiązany jest uchwalić 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 powołanym przepisie. Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w takim regulaminie wszystkie kwestie wskazane w ww. przepisie art. 4 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyliczenie zamieszczone w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej natomiast strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w tym przepisie. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawane jest za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Opolu

z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 221/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 531/07; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006).

W § 5 ust. 2 pkt 4 Regulaminu, Rada postanowiła, iż naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem „prowadzenia napraw pojazdu samochodowego w sposób nieuciążliwy dla właścicieli sąsiednich nieruchomości”.

Kwestionowany zapis Regulaminu wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 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.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, rada gminy zobowiązana jest w regulaminie określić 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.

W oparciu o przytoczoną regulację ustawową, Rada mocą § 22 ust. 2 Regulaminu postanowiła, że „Osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości”.

Szczególnie zaakcentować należy, że na podstawie ww. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, Rada może nakładać konkretne obowiązki na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem, ale obowiązki te mogą dotyczyć tylko terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a za taki nie można uznać terenu, o jakim mowa w § 22 ust. 2 Regulaminu.

W § 22 ust. 3 pkt 2 i 3 Regulaminu Rada postanowiła, że wyprowadzanie psa w miejsca publiczne jest możliwe po spełnieniu następujących warunków: „opiekun psa zobowiązany jest do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras uznanych za agresywne lub zachowujące się w sposób agresywny – na smyczy i w kagańcu”, „zwolnienie psa za smyczy jest dozwolone w miejscach mało uczęszczanych przez ludzi tylko wówczas, gdy pies ma założony kaganiec, a osoba, z którą przebywa w tym miejscu ma możliwość sprawowania nad nim bezpośredniej kontroli, oznaczającej właściwą reakcję psa na komendę opiekuna w każdej sytuacji”.

W ocenie organu nadzoru powyższe zasady wyprowadzania psów naruszają prawo w sposób istotny w zakresie, w jakim:

- 1) przewidują bezwzględny obowiązek wyprowadzania psa na smyczy (§ 22 ust. 3 pkt 2),
- 2) umożliwiają zwolnienia psa ze smyczy tylko wówczas, gdy „pies ma założony kaganiec”.

Prawodawca miejscowy, realizując normę kompetencyjną, winien uwzględnić wszystkie obowiązujące przepisy rangi ustawowej, które dotyczą materii przekazanej mu do uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego. W tym miejscu przytoczyć należy treść art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2017 r. poz. 1840), który zabrania puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna. Z przepisu tego wynika, że obowiązkiem właściciela jest takie zwalnianie psa ze smyczy, aby zachowywać nad nim kontrolę. Innymi słowy, jeżeli tylko właściciel psa potrafi sprawować nad nim kontrolę w inny sposób niż przez trzymanie go na smyczy, na przykład poprzez wykorzystywanie umiejętności zwierzęcia wynikających z odpowiedniej tresury, to wymóg ustawy jest zrealizowany. W świetle tej regulacji za niedopuszczalny uznać należy taki sposób kształtowania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który prowadziłby do penalizowania zachowania (stosownie do art. 10 ust. 2a ustawy nieprzestrzeganie obowiązku ustanowionego w regulaminie podlega karze), które jest prawidłową realizacją obowiązku ustawowego. Ponadto ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków na mocy regulaminu – bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami – mogą prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są

konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

W kontekście omawianego problemu należy również wskazać na pogląd NSA wyrażony w wyroku z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2678/15, że „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”. Zatem postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku niepozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej, gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego.

Nadto stwierdzić należy, że zawarty w § 22 ust. 3 pkt 3 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 intencję 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 uchwalenia 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.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, Rada w § 23 ust. 2 pkt 4 Regulaminu zobowiązała osoby prowadzące hodowlę zwierząt gospodarskich do takiego jej prowadzenia, by hodowla ta nie powodowała „wobec innych osób zamieszkujących na nieruchomościach sąsiednich, uciążliwości takich jak hałas, odory czy podobne”.

Powyższy zapis Regulaminu wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 ustawy - Kodeks cywilny, a niezależnie od tego, jak orzekł WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 12 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 788/15: „Taki zapis (...) jest sprzeczny z celem uchwalonego regulaminu, który może regulować jedynie kwestie czystości i porządku. »Hałas i odory« nie wchodzi w zakres pojęcia czystość i porządek”.

Mając powyższe na uwadze orzeczono 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego

Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Marlena Małąg