Wrocław, 15 kwietnia 2019 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.158.2.2019.MC2

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

uchwały nr VI/38/2019 Rady Gminy Zawonia z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/131/2016 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zawonia na sesji w dniu 6 marca 2019 r. podjęła uchwałę nr VI/38/2019 w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/131/2016 Rady Gminy Zawonia z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 marca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.), zwanej dalej „ustawą", oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), polegającym na wprowadzeniu zmian w uchwale z przekroczeniem zakresu delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej „regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego. W ustępie 2 ustawodawca doprecyzował elementy obligatoryjne ww. regulaminu wskazując, m. in. w punkcie 6, że 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. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych.

Wskazany przepis art. 4 ust. 1 i 2 ustawy stanowi delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Z jednej strony nie daje on zatem radzie gminy prawa ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Konieczność uszczegółowienia ogólnych zapisów ustawowych nie może prowadzić do objęcia regulacją podustawową kwestii, do których upoważnienia wynikającego z przepisów ustawy organ gminy nie posiada (wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 września 2015 r., sygn.. akt II SA/Łd 549/15).

Rada Gminy Zawonia, mocą przedmiotowej uchwały, wprowadziła zmiany do uchwały nr XXI/131/2016 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawonia, polegające na dodaniu po paragrafie 15 paragrafu 15a o następującym brzmieniu: „1. Miejsca przetrzymywania zwierząt domowych nie mogą powodować uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, takich jak: hałas, odory, zanieczyszczenia terenu lub wód powierzchniowych. Lokalizacja takich miejsc powinna uwzględniać wymogi sanitarne, charakter nieruchomości sąsiednich wynikający w szczególności z zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może powodować zagrożenia dla

siedlisk ludzkich w aspekcie ochrony zdrowia i życia ludzkiego. 2. Zakazuje się przetrzymywania zwierząt domowych w celach prywatnych, jak również w postaci hodowli lub miejsc tymczasowego pobytu zwierząt w celach adopcyjnych lub podobnych w ilości powodującej:

a) uciążliwość dla nieruchomości znajdujących się strefie oddziaływania z tytułu hałasu, odoru, zanieczyszczenia terenu lub wód powierzchniowych, albo

b) zagrożenia sanitarne, albo

c) zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi na terenach zabudowy letniskowej oraz w sąsiedztwie terenów spacerowych.”.

Mając na uwadze treść wprowadzanej regulacji oraz ustawową normę kompetencyjną rady gminy organ nadzoru wskazuje, że ograniczenia ustalane przez radę gminy w zakresie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, nie mogą obejmować nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy, wyznaczający granice upoważnienia rady gminy w przedmiocie określenia obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, należy interpretować w związku z regulacją art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, która wskazuje na obowiązek określenia wymagań wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Określenie zatem obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe na terenach prywatnych nieruchomości, dotyczących wymogów odnoszących się do miejsc przetrzymywania zwierząt oraz dopuszczalnej (choć niedookreślonej) ilości przetrzymywanych na terenie nieruchomości zwierząt domowych, uznać należy za wykraczający poza ustawowe upoważnienie (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 128/18).

Należy również podkreślić, że regulacja wprowadzona uchwałą nr VI/38/2019 Rady Gminy Zawonia zawiera postanowienia dotyczące sposobu przetrzymywania zwierząt domowych wskazując, że: „Miejsca przetrzymywania zwierząt domowych nie mogą powodować uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich, takich jak: hałas, zanieczyszczenia terenu lub wód powierzchniowych. Lokalizacja takich miejsc powinna uwzględniać wymogi sanitarne, charakter nieruchomości sąsiednich, wynikający w szczególności z zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie może powodować zagrożenia dla siedlisk ludzkich w aspekcie ochrony zdrowia i życia ludzkiego.”.

W kontekście powyższego należy natomiast wskazać, że to ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), zwana dalej „k.c.” reguluje kwestie dotyczące stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Regulacja dotycząca uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich wkracza w regulację prawa sąsiedzkiego zawartą w art. 144 k.c. Tym samym postanowienia regulaminu nie mogą regulować stosunków sąsiedzkich, mają natomiast tworzyć warunki do utrzymania ładu publicznego. Powyższe uwagi należy odnieść również do zawartych w analizowanej uchwale regulacji dotyczących zakazywania przetrzymywania zwierząt domowych w ilości powodującej uciążliwość dla nieruchomości znajdujących się w strefie oddziaływania z tytułu hałasu, odoru zanieczyszczenia terenu lub wód powierzchniowych.

Odnosząc się natomiast do zakazu przetrzymywania zwierząt w ilości powodującej zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi na terenach zabudowy letniskowej oraz w sąsiedztwie terenów spacerowych organ nadzoru wskazuje, że brak określenia konkretnej liczby zwierząt mieszczącej się pod pojęciem „ilości powodującej zagrożenie” uniemożliwia w istocie egzekwowanie wskazanego zakazu. Co ważniejsze jednak, stosowne regulacje przewidujące sankcje za niewłaściwy sposób trzymania zwierzęcia zawiera art. 77 §1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.), zgodnie z którym: „Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.”. Zgodnie z par. 2: „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.”.

Należy mieć także na uwadze, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy –

a więc i rady gminy – musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. A zatem, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, wprowadzenie regulacji odnoszących się do sposobu postępowania właścicieli zwierząt domowych na terenie nieruchomości stanowiących własność osób utrzymujących takie zwierzęta stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak