



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI.31.2011 Rady Gminy Kornowac z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi, jako niezgodnej z art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 marca 2011 roku Rada Gminy Kornowac podjęła uchwałę w sprawie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Przedmiotowa uchwała wprowadza obowiązek rejestracji psów a także zakazy i nakazy w zakresie obchodzenia się z zwierzętami przez ich posiadaczy.

Ponadto Rada w przedmiotowej uchwale postanowiła, że naruszenie przepisów niniejszej uchwały podlega karze grzywny do 500 zł w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przyjęta w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada legalizmu jest podstawową wartością demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), ogranicza bowiem możliwość ingerencji w prawa jednostki tylko do wyraźnie wskazanych w Konstytucji i ustawach przypadków, i tylko w granicach określonych przez prawo. Zasada legalizmu obowiązuje wszystkie organy władzy publicznej, a zatem nie tylko organy państwowe ale też organy samorządu terytorialnego. Odpowiednio do zasady legalizmu art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zatem Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie przyznała autonomii jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa. Jednostki samorządu terytorialnego mogą stanowić akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Kornowac została podjęta na podstawie przepisu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zawiera on delegację do stanowienia przez gminę przepisów porządkowych, a ponadto określa przesłanki, od spełnienia których zależy możliwość skorzystania z przysługującej gminie kompetencji do wprowadzenia przepisów porządkowych. Niezbędnymi przesłankami, które muszą zaistnieć są:

- 1) nieuregulowanie w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących danego zagadnienia,
- 2) niezbędność wprowadzenia przepisów porządkowych dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Bezsprzecznym jest to, że wyżej wskazane przesłanki normatywne do uchwalenia przepisów porządkowych winny być spełnione kumulatywnie, to znaczy musi występować zarówno brak regulacji

w ustawie, lub w innych przepisach prawa powszechnie obowiązującego, materii objętej zakresem działania przepisów porządkowych, jak i równocześnie musi zachodzić konieczność ustanowienia przepisów porządkowych w celu ochrony życia lub zdrowia oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Upoważnienie to, jako umożliwiające władczą ingerencję w prawa i wolności osób przebywających na terenie gminy, nie może być pojmowane w sposób dowolny. Wprowadzenie przepisów porządkowych musi bezpośrednio wiązać się z koniecznością ochrony dóbr wskazanych w art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i stanowić środek zapobiegawczy przeciwko konkretnemu niebezpieczeństwu zagrażającemu tym dobrom. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że upoważnienie rad gmin do stosowania przepisów porządkowych nie może być pojmowane rozszerzająco. Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy Rada Miasta może w drodze przepisów porządkowych ustanawiać nakazy i zakazy, które tylko bezpośrednio służą zapewnieniu ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach. Przepisy porządkowe nie mogą zatem co do zasady stwarzać trwałego, niezmiennego elementu gminnego porządku prawnego, wprowadzając stałe zakazy określonego zachowania się. Dlatego też art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym nie może zostać uznany za uniwersalną podstawę prawną dla rady gminy do wprowadzenia obowiązku rejestracji psów. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 11 marca 2010 roku (syg. akt II SA/Go 72/10), stwierdzając, iż „przysługujące radzie gminy kompetencje w zakresie stanowienia przepisów porządkowych nie mogą być wykorzystywane do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania realnym zagrożeniom dla wartości określonych w powołanym przepisie.”.

Ponadto praktyka orzecznicza nakazuje zawężające interpretowanie przesłanek przepisów porządkowych. Powodem tego jest ich reglamentacyjny charakter, a także możliwość ustanawiania za ich naruszenie kary grzywny.

Niezmiernie istotną kwestią jest to, że ustalenie przesłanki porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego nie jest łatwe i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Przyjmuje się, że jest to stan, w którym poszczególne jednostki ludzkie i ogół społeczeństwa mają zapewnioną ochronę przed bezprawnymi zamachami na ich dobro. Przyjmuje się też, że porządek i spokój publiczny "to pewien stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność zasad współżycia społecznego." (E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2002). Przepisy przedmiotowej uchwały (§ 2 i § 4) ustanawiające obowiązek znakowania psów tylko pośrednio mogą ona wpływać na zapewnienie porządku publicznego.

Zauważyć także należy, że przesłanką do ustanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych jest brak uregulowania w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących danego zagadnienia. Tymczasem § 1 i § 3 pkt 1 do 3 uchwały nie spełniają tej przesłanki ponieważ nieostrożne obchodzenie się z zwierzęciem jest przedmiotem penalizacji art. 77 ustawy z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.).

Na negatywną ocenę pod względem legalności zasługują także przepisy § 3 pkt 4 - 5 ponieważ wprawdzie są to obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe, które rada gminy może określać na mocy art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) jednakże winna uczynić to w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, który jest aktem prawa miejscowego. Skoro Rada Gminy Kornowac zdecydowała się zawrzeć te regulacje w przedmiotowej uchwale to uchwała ta winna spełnić wszystkie wymagania przewidziane przez przepisy prawa dla regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie. Przepis ustawy będący podstawą do wprowadzenia regulaminu stanowi bowiem normę o charakterze iuris cogentis (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydającego przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyczerpująca zakres przekazanych przez ustawodawcę

uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w niej zawartych skutkuje zawsze bezwzględną nieważnością uchwały. Jako, że Rada Gminy Kornowac w przedmiotowej uchwale zawarła tylko jeden z wielu obligatoryjnych elementów wymaganych przez delegację do ustanowienia regulaminu czystości i porządku, dlatego też uchwała w tej części, jako niezawierająca minimum postanowień wymaganych przez delegację musi być uznana za rażąco naruszająca prawo.

Z uwagi na wymienione nieprawidłowości stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały należy uznać za uzasadnione.

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

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Kornowac
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.