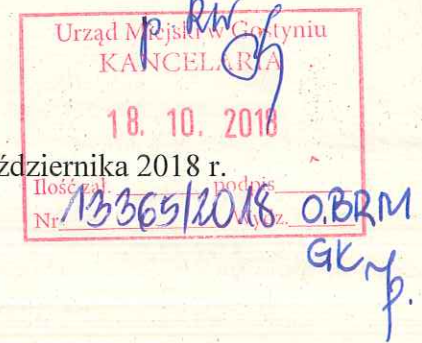




WOJEWODA WIELKOPOLSKI
KN-I.4131.1.454.2018.19

Poznań, 18 października 2018 r.



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 2 w zakresie wyrazów „oraz psy będące mieszkańcami tych ras”, ust. 4 w zakresie wyrazu „chorych”, ust. 8 i ust. 11 uchwały nr XLII/547/18 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 13 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z wybiegu dla psów zlokalizowanego w Gostyniu przy ul. Fabrycznej – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XLII/547/18 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 13 września 2018 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z wybiegu dla psów zlokalizowanego w Gostyniu przy ul. Fabrycznej została podjęta na podstawie art. 40 ust.1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 21 września 2018 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Na sesji dnia 13 września 2018 r. Rada Miejska w Gostyniu podjęła uchwałę nr XLII/547/18 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z wybiegu dla psów zlokalizowanego w Gostyniu przy ul. Fabrycznej, zwaną dalej: „uchwałą”.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, natomiast stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie tejże ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Jednym z kanonów tworzenia prawa jest reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej: „ZTP”, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem

art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Podobnie w art. 94 Konstytucji RP zawarta jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego i sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa. Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic. Istotne znaczenie ma również wysłowiony w ZTP generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, czyli powinna je cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Z kolei z art. 2 Konstytucji RP statuującego zasadę demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez jego organy prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w wydawanych orzeczeniach, że zasada ta opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to m.in. aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. O stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Prawodawca lokalny zobowiązany jest zagwarantować, aby stanowione przez niego przepisy prawne były powszechnie dostępne i zrozumiałe.

W § 1 uchwały rada postanowiła:

- 1) „Psy ras uznawanych za agresywne (rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne Dz.U. Nr 77, poz. 687) oraz psy będące mieszkańcami tych ras muszą być trzymane na smyczy i mieć założony kaganiec” (ust. 2);
- 2) „Ze względów bezpieczeństwa, niedozwolone jest przebywanie na wybiegu psów zachowujących się agresywnie, chorych, suk w okresie rui oraz szczeniaków poniżej 3 miesiąca” (ust. 4);
- 3) „Za szkody wyrządzone przez psy odpowiedzialni są ich właściciele” (ust. 8);
- 4) „Dzieci do lat 12 mogą przebywać na terenie wybiegu wyłącznie pod opieką osoby dorosłej” (ust. 11).

Podnieść należy, iż pojęcia „mieszkańce tych ras” (ust. 2), „chory” (ust. 4), „osoba dorosła” (ust. 11) nie są pojęciami zdefiniowanymi w uchwale, co więcej pojęcia te w polskim porządku prawnym nie mają ustalonego znaczenia, zatem mogą być rozumiane różnie. W ocenie organu nadzoru powyższe uniemożliwia jednoznaczne odczytanie wskazanych norm. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/GD 2949/94) zasadą jest, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia ma zastosowanie szczególnie do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, zatem przepisy te powinny być jasne i zrozumiałe dla adresatów zawartych w nich norm.

Przepisy § 1 ust. 8 i ust. 11 uchwały uznać należy za sprzeczne z prawem, gdyż wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż rada nie może w drodze aktu prawa miejscowego w sposób wiążący decydować o kwestiach związanych z odpowiedzialnością cywilną. Sprawy dotyczące odpowiedzialności za zwierzęta uregulowane zostały w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), natomiast kwestia sprawowania nadzoru nad dziećmi uregulowana jest w aktach rangi ustawowej [np. ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682)].

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec 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 dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska w Gostyniu
Burmistrz Gostynia