

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.220.2016.BSzu

z dnia 22 lipca 2016 r.

Rada Miejska w Szprotawie

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. 2016 r., poz. 446) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/176/16 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie: Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szprotawy, w następującej części :

1. w § 1 pkt 4 w zakresie słów: „z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, poprzez ich odgarnięcie od krawędzi chodnika, a w razie potrzeby ich przymywanie”,
2. w § 36 w zakresie słów: „osadów ściekowych” ,
3. w § 38 w zakresie słów: „ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie się zwierząt”,
4. w § 39 pkt 1) w zakresie słów: „prowadzenie psów na uwięzi”,
5. § 39 pkt 2),
6. w § 40 pkt 2), pkt 3) w zakresie słów: „do obiektów użyteczności publicznej” oraz pkt 4),
7. § 47 pkt 4).

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2016 r. Rada Miejska w Szprotawie podjęła uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szprotawy.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2016 r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że w zakwestionowanej części istotnie narusza ona prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz. U. 2016.250), jak też § 115 w zw. z § 143 i § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (j.t. Dz. U.2016. 283).

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Szprotawie przyjęła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Szprotawy.

W podstawie prawnej uchwały rada powołała się na art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten wraz z ust. 2 tego artykułu stanowią, że: "1. Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zwany dalej "regulaminem"; regulamin jest aktem prawa miejscowego.2. Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

- 1) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących:

- a) prowadzenie selektywnego zbierania i odbierania lub przyjmowania przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych lub zapewnienie przyjmowania w inny sposób co najmniej takich odpadów komunalnych jak: przeterminowane leki i chemikalia, zużyte baterie i akumulatory, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, meble i inne odpady wielkogabarytowe, zużyte opony, odpady zielone oraz odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne, a także odpadów komunalnych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4a,
 - b) uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,
 - c) mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;
- 2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i ich utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu:
- a) średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach,
 - b) liczby osób korzystających z tych pojemników;
- 3) częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego;
- 5) innych wymagań wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami;
- 6) obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku;
- 7) wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach;
- 8) wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania."

W świetle powyższego uznać należy, że przyznane radzie gminy, w oparciu o art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, kompetencje do uchwalenia przedmiotowego regulaminu, zostały przez ustawodawcę ściśle określone. Oznacza to, że jednej strony w regulaminie w muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się wszystkich punktów ww. przepisu, z drugiej zaś nie wolno zamieszczać w nim postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4. Skoro katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania pozostaje zamknięty, to kwestie jakie podlegają uregulowaniu przez lokalnego prawodawcę, mają charakter wyczerpujący. W regulaminie nie można więc zamieszczać postanowień wykraczających poza wymienione zagadnienia. Niedopuszczalna pozostaje wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (vide wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12). Organ stanowiący gminy nie może wykraczać poza swoje kompetencje nawet gdy cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (vide wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. II OSK 654/14).

Za ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych uznać należy też pogląd, że rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub

częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki terytorialnej, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 659/11, wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 300/11, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 424/10). Powyższe stanowisko znajduje dodatkowo oparcie w treści § 115, jak też w § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143, zgodnie z którym w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzanie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów. Analogicznie, sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddaniu ich jakiegokolwiek modyfikacji (vide wyroki NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, LEX nr 446997, z dnia 8 listopada 2012 r. II OSK 2012/12).

W świetle powyższego za niezgodny z prawem należało uznać w części przepis § 1 pkt 4) na mocy którego rada na właściciela nieruchomości nakłada obowiązek: „uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, poprzez ich odgarnięcie od krawędzi chodnika, a w razie potrzeby ich przyzmoanie”. Taka regulacja zdaniem organu nadzoru stanowi przekroczenie kompetencji przyznanej radzie przez ustawodawcę. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, wynika, iż upoważnia on radę jedynie do wskazania obowiązku dotyczącego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei obowiązek uprzątnięcia chodnika wynika dla właścicieli nieruchomości wprost z przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, który stanowi, iż właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości. W § 1 pkt 4) dokonano zatem powtórzenia regulacji ustawowej, stąd też koniecznym stało się stwierdzenie nieważności tej regulacji w części. Ponadto należy zauważyć, iż art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, nie upoważnia rady gminy do określania ustalania sposobu i miejsca gromadzenia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń (vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 lipca 2014 r. sygn. akt: II SA/Gl 258/14). Rada natomiast postanowiła, że obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń należy realizować „poprzez ich odgarnięcie od krawędzi chodnika, a w razie potrzeby ich przyzmoanie”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja nie mieści się w delegacji zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Ponadto należy stwierdzić, iż użyte w niej sformułowanie „w razie potrzeby” jest nieprecyzyjne i może być niezrozumiałe dla przeciętnego adresata, czego skutkiem może być brak świadomości po jego stronie, jak należy prawidłowo ten obowiązek wykonać, tj. kiedy zachodzi wskazana potrzeba. Zdaniem organu nadzoru, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, aby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Przytoczony zapis regulaminu nie spełnia tego warunku.

W ocenie organu nadzoru istotnym naruszeniem prawa dotknięty jest również § 36 uchwały, który stanowi, że: „Częstotliwość opróżniania osadów ściekowych zbiorników oczyszczalni przydomowych wynika z ich instrukcji eksploatacji”. Powyższa regulacja została bowiem podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku, na

podstawie którego rada winna określić częstotliwość i sposób pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

W tym miejscu zauważyć należy, iż występujące w art. 3 ust. 3 pkt 2 ustawy, pojęcie komunalnych osadów ściekowych jest pojęciem prawnym, zdefiniowanym w art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z póź. zm). Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy o odpadach, przez komunalne osady ściekowe rozumie się pochodzący z oczyszczalni ścieków osad z komór fermentacyjnych oraz innych instalacji służących do oczyszczania ścieków komunalnych oraz innych ścieków o składzie zbliżonym do składu ścieków komunalnych. W świetle powyższego, komunalne osady ściekowe są jednym z rodzajów odpadów, do których stosuje się przepisy ustawy o odpadach, a ich specyfika polega na tym, że ustawodawca określił dodatkowe warunki gospodarowania takimi odpadami. W związku z tym, że komunalne osady ściekowe nie są tożsame z odpadami komunalnymi, ani też z nieczystościami ciekłymi (por. W. Radecki, Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz, WK 2016), ustalanie zasad postępowania z tym rodzajem odpadów nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy.

Za obarczone istotnym naruszeniem prawa uznać należało też przepis § 38 uchwały w części stanowiącej o ponoszeniu przez osoby utrzymujące zwierzęta domowe pełnej odpowiedzialności za zachowanie się zwierząt. O istotnej wadliwości tego zapisu stanowi wejście zawartej w nim regulacji w materię prawa karnego i cywilnego, regulujących odpowiedzialność karną i cywilną za szkody lub krzywdy wyrządzone brakiem nadzoru nad zwierzęciem. Zgodnie z art. 77 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2015r., poz. 1094 z póź. zm.) „Kto nie zachowuje zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, podlega karze grzywny do 250 złotych albo karze nagany”. Natomiast, odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody dokonane przez zwierzęta domowe przewiduje art. 431 § 1 Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.) dalej k.c., który stanowi, że: „Kto zwierzę chowa albo się nim posługuje, obowiązany jest do naprawienia wyrządzonej przez nie szkody niezależnie od tego, czy było pod jego nadzorem, czy też zabląkało się lub uciekło, chyba że ani on, ani osoba, za którą ponosi odpowiedzialność, nie ponoszą winy”.

Zdaniem organu nadzoru również § 39 pkt 1 uchwały, stanowiący iż: „Do obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe należy w szczególności: 1) prowadzenie psów na uwięzi”, narusza zakres delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W tej kwestii podzielić należy pogląd wypowiedziany w orzecznictwie (vide wyrok WSA w Białymstoku z dnia 31 stycznia 2013 r., II SA/Bk 919/12 oraz wyrok NSA z dnia z 13 września 2012 r. II OSK 1492/12), iż upoważnienie ustawowe zakreśla granice nakładanych na osoby utrzymujące zwierzęta domowe obowiązków poprzez wskazanie celów ochrony, takich jak ochrona przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Kwestionowany § 39 pkt 1 uchwały realizuje wynikające z upoważnienia ustawy określenie obowiązków posiadaczy psów w zakresie ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi. Jednakże nie wszystkie psy stwarzają jednakowe zagrożenie dla otoczenia, co potwierdza fakt opartego na ustawie o ochronie zwierząt urzędowego wykazu ras psów uznawanych za agresywne (vide rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 kwietnia 2003 r. w sprawie wykazu ras psów uznawanych za agresywne - Dz. U. z 2003 r. Nr 77, poz. 687).

Poza grupą psów normatywnie uznanych za agresywne, a zatem obiektywnie stwarzających zagrożenie dla ludzi i jako takich wymagających określenia rygorystycznych obowiązków właściwego utrzymania, jest też grupa psów z natury łagodnych, przyjaznych człowiekowi, wykorzystywanych w dogoterapiach, szkolonych jako psy ratownicze, poszukujące ludzi zasypanych pod gruzami, zasypanych przez lawiny śnieżne, poszukujące ludzi zagubionych, czy będących przewodnikami niewidomych a także grupa małych, karłowatych psów towarzyszących. W świetle powyższego, za słuszny należy uznać pogląd wyrażany przez sady administracyjny, że brak zróżnicowania obowiązków osób utrzymujących psy w zakresie ochrony przed zagrożeniem dla innych ze względu na cechy osobnicze psów, prowadzi do kategoriycznego przypisywania odpowiedzialności

karnoadministracyjnej za zachowania obiektywnie nie mogące stwarzać jakiegokolwiek zagrożenia dla otoczenia. Powyższe narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mającą gwarantować, że stosowane przez władzę środki nie będą wykraczały poza miarę niezbędną i uzasadnioną celami postępowania i indywidualną sytuacją strony oraz, że nie będą stosowane środki niewspółmierne do celu, który ma być osiągnięty dzięki ograniczeniu praw strony. Brak proporcjonalności nakazanych regulaminem środków ostrożności przy trzymaniu psa (łącznie smycz i kaganiec) może też prowadzić do działań niehumanitarnych wobec zwierzęcia chorego i starego tj. takiego, którego stan fizjologiczny nie pozwala na stosowanie innego niż smycz zabezpieczenia. Ogólne upoważnienie dla rad gmin do określenia obowiązków właścicieli psów, odnoszących się do zasad utrzymania psów, pozostawiło radom gminy samodzielny dobór kryteriów różnicujących te zasady z uwagi na zagrożenie zwierzęcia dla otoczenia. Potrzeba zróżnicowania tych zasad wynika z celu przepisu wskazanego w upoważnieniu, jakim jest ochrona otoczenia przed zagrożeniem, jakie zwierzę stwarza a w konsekwencji wymagającego dostosowania obowiązków właścicieli psów w zakresie utrzymania, do cech osobniczych zwierzęcia czy jego stanu fizjologicznego, tj. elementów obiektywnie różnicujących zagrożenie. Skoro zatem ust. 1 i 2 § 20 nie różnicują zasad wyprowadzania psów w sposób dostosowany do celu ochrony, to w konsekwencji należy uznać, że regulacja ta nie mieści się w granicach obowiązującego prawa wyznaczonych celem przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Humanitarne traktowanie psów uwzględniające potrzeby zwierzęcia, jest do pogodzenia z określeniem środków właściwego ich utrzymania w sposób nienaruszający zasady proporcjonalności tj. środków adekwatnych do zagrożenia, jakie poszczególne rasy psów mogą stwarzać dla otoczenia (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 784/14).

Istotnym naruszeniem prawa skutkującym przekroczeniem omawianej delegacji ustawowej dotknięty jest również § 39 pkt 2) uchwały, stanowiący o możliwości przewożenia psów środkami komunikacji publicznej na zasadach ustalonych przez przewoźnika. Zdaniem organu nadzoru w materii przewidzianej przez ustawodawcę w pkt 6 ust. 2 art. 4 ustawy, nie mieści dopuszczalność ustalenia, iż przewożenie psa środkami komunikacji publicznej jest możliwe na zasadach ustalonych przez przewoźnika. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, iż obowiązywanie regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, rozciąga się wyłącznie na teren gminy, co nie musi pokrywać się z obszarem funkcjonowania środków komunikacji publicznej. Nawet gdyby hipotetycznie uznać kompetencję gminy w zakresie określania zasad przewożenia zwierząt środkami komunikacji publicznej (gminnej), to regulacja regulaminowa przekazująca te kompetencje przewoźnikom stanowiłaby niedopuszczalną subdelegację dla innego podmiotu niż uprawniony do określenia takich zasad (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 13 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Go 158/13).

Ponadto, za niezgodny z prawem należało uznać także § 40 pkt 2) i 3) uchwały, w którym Rada Miejska w Szprotawie zakazała osobom utrzymującym zwierzęta domowe „wprowadzania zwierząt na tereny placów gier i zabaw, piaskownic dla dzieci” oraz „wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej”. W ocenie nadzoru, powyższe regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ustawodawca nie upoważnia Rady do sformułowania zakazu wyprowadzania psów (czy innych zwierząt domowych) na określone tereny, lecz do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2015 r. sygn. akt II OSK 2439/14, w którym czytamy, iż „*stwierdzenie przez Sąd nieważności § 17 pkt 3 i 4 zaskarżonej uchwały opierało się na uzasadnionym przekonaniu, iż przewidziane w tych postanowieniach zakazy skierowane do właścicieli zwierząt domowych, zostały sformułowane w sposób wykraczający poza cel, jakim powinny służyć (...) Cel ustawy, a pośrednio również regulaminu, jakim jest dążenie do utrzymania czystości i porządku w gminie nie pozwala na wprowadzenie tak daleko idących zakazów. Wprowadzenie zatem zakazu wprowadzania zwierząt do obiektów użyteczności publicznej, czy wprowadzania zwierząt na tereny placów gier i zabaw, nie znajduje swej podstawy w powołanym art. 4 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy.*

Podstawę do wydania aktu określającego zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej stanowią, jak przyjmuje art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, przepisy tej ustawy. Nie sposób zatem przyjąć, że zakazy te mogły zostać unormowane w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy” (vide także wyrok NSA z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 oraz wyrok NSA z 18 lutego 2014 r., sygn. akt II OSK 2746/13)

Za wadliwy i naruszający prawo uznać należało też § 40 pkt 4) uchwały zakazujący osobom utrzymującym zwierzęta domowe, dopuszczania do zakłócania ciszy i spokoju przez zwierzęta. Zdaniem organu nadzoru zamieszczenie przez radę w badanej uchwale ww. zakazu stanowi niedopuszczalne inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego. Kwestia niedopuszczania do zakłócenia spokoju została już bowiem uregulowana w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Wskazać przy tym należy, iż wykroczenie opisane w hipotezie przywołanej normy prawnej może mieć również postać zaniechania. Jego sprawcą będzie np. posiadacz psa, nie reagujący w sposób właściwy na jego szczekanie, zakłócające spokój osób trzecich. A zatem, regulacja przepisu § 40 pkt 4) uchwały narusza udzielone radzie upoważnienie ustawowe, gdyż wkracza w materię uregulowaną powołaną ustawą.

Ponadto za niezgodny z prawem należało uznać również § 46 pkt 4) uchwały stanowiący, iż: *„Prowadzący chów zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolnej, zobowiązani są: (...) 4) pszczoły trzymać w ulach, ustawionych w odległości, co najmniej 10 m od granicy nieruchomości w taki sposób, aby wylatujące i przylatujące pszczoły nie stanowiły uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich.”* W ocenie organu nadzoru, również w tym przypadku mamy do czynienia ze odesłaniem do przepisów powszechnie obowiązujących, tj. do przepisów Kodeksu cywilny, który reguluje kwestie stosunków sąsiedzkich. W myśl art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które zakłócałyby korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych. Rada gminy nie posiada więc uprawnienia do doprecyzowania wyżej wymienionej regulacji (vide wyrok WSA w Olsztynie z dnia 28 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 136/13, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 784/14).

W świetle powyższego, ponieważ uchwała narusza prawo w zakresie wskazanym w treści niniejszego rozstrzygnięcia należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Teresa Kaczmarek