



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 10 grudnia 2015 r.

Poz. 4771



WOJEWODA LUBELSKI

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.556.2015 Wojewody Lubelskiego**

z dnia 3 grudnia 2015 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/76/15 Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim z dnia 29 października 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrów Lubelski, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu: „a także stad trzody chlewnej w ilości przekraczającej 50 sztuk i znajdujących się jednocześnie w odległości mniejszej niż 1000 m od innego stada”**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XI/76/15 Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim z dnia 29 października 2015 r. w sprawie zmiany regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrów Lubelski, w części obejmującej § 1 uchwały w brzmieniu: „a także stad trzody chlewnej w ilości przekraczającej 50 sztuk i znajdujących się jednocześnie w odległości mniejszej niż 1000 m od innego stada”.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XI/76/15 Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2015 r.

W § 1 uchwały Nr XI/76/15 Rada Miejska w Ostrowie Lubelskim wprowadziła zmiany do Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Ostrów Lubelski uchwalonego przez Radę Miejską uchwałą Nr XXVII/166/13 z dnia 23 maja 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2013r., poz. 3111, ze zm.).

Przedmiotowe zmiany polegają na dodaniu w Regulaminie przepisu § 8a w brzmieniu: „*W granicach administracyjnych Ostrowa Lubelskiego zakazuje się utrzymywania stad trzody chlewnej w ilości przekraczającej 300 sztuk, a także stad trzody chlewnej w ilości przekraczającej 50 sztuk i znajdujących się jednocześnie w odległości mniejszej niż 1000 m od innego stada.*”.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, ze zm.), 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. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy, 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;
- 4) (uchylony);
- 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.

Jednym z niezbędnych elementów, jakie rada gminna winna uregulować w podejmowanym regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie jest określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, w tym także zakazu ich utrzymywania na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach (art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy).

Zdaniem organu nadzoru na podstawie przedmiotowego przepisu rada gminy jest uprawniona do określenia i uregulowania zagadnień, które dotyczą utrzymywania zwierząt gospodarskich. Pierwszym z nich jest określenie wymagań utrzymywania zwierząt gospodarskich na terenach wyłączonych z produkcji rolniczej, drugim zaś określenie zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich na określonych obszarach lub w poszczególnych nieruchomościach.

Wprowadzona przez Radę Miejską w § 1 uchwały Nr XI/76/15 regulacja § 8a regulaminu utrzymania czystości stanowi realizację części drugiej przepisu art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy, odnoszącego się do określenia zakazów utrzymywania zwierząt gospodarskich. W ocenie organu nadzoru, w granicach upoważnienia ustawowego nie mieści się wprowadzenie przez Radę Miejską zakazu utrzymywania stad trzody chlewnej w ilości przekraczającej 50 sztuk w przypadku umiejscowienia stada w odległości mniejszej niż 1000 m od innego stada.

Stwierdzić należy, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mówi o wskazaniu „obszarów” lub „poszczególnych nieruchomości”, na których może zostać wprowadzony zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich. Tymczasem kwestionowana regulacja § 8a wprowadza wątpliwości, które konkretnie obszary czy nieruchomości, będą objęte zakazem utrzymywania zwierząt gospodarskich w ilości przekraczającej 50 sztuk trzody chlewnej.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie takich regulacji regulaminu nie tylko wykracza poza upoważnienie określone w art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale także nie czyni zadość wymogom prawidłowej legislacji. Z przyjętej przez Radę Miejską treści przepisu § 8a regulaminu, wprowadzającego odległości (1000 m) pomiędzy stadami trzody chlewnej nie da się bowiem ustalić, na jakich konkretnie obszarach lub nieruchomościach, położonych we wskazanej w uchwale odległości od siebie, będzie obowiązywał zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich.

Należy podkreślić, że uchwała Nr XI/76/15 jest aktem prawa miejscowego. Zaliczenie powyższej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego przesądza o konieczności zawierania w niej postanowień precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową. Postanowienia te nie mogą tej delegacji ani zawęzać ani przekraczać. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podczas, gdy jednostka posiada swobodę działania zgodnie z zasadą, iż co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w których upoważnia je do tego prawo (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999r., s. 15, por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997r., sygn. akt II SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374).

Przyjęcie przez Radę Miejską w uchwalonym przepisie § 8a regulaminu postanowienia, iż zakazuje się utrzymywania „stad trzody chlewnej w ilości przekraczającej 50 sztuk i znajdujących się jednocześnie w odległości mniejszej niż 1000 m od innego stada” przekłada się na brak czytelności tego uregulowania, co z kolei narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwają stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, powodujących niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie zaś do przepisu art. 94 Konstytucji mogą być one wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Konsekwencją powyższego charakteru tych aktów jako źródeł prawa powszechnie obowiązującego jest możliwość poddania ich przepisów kontroli z punktu widzenia zachowania granic upoważnienia ustawowego, zasad prawidłowej legislacji, również przy uwzględnieniu racjonalności prawodawcy gminnego (vide wyrok WSA w Poznaniu z 16.09.2009 r., IV SA/Po 519/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W analizowanej sprawie Rada na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach uprawniona jest do jasnego i konkretnego wskazania obszarów lub nieruchomości, na których będzie obowiązywał zakaz utrzymywania zwierząt gospodarskich. Wykluczone jest zaś wprowadzanie dodatkowych regulacji co do wyznaczenia tychże obszarów lub nieruchomości w tym przedmiocie, w szczególności jeżeli są one pozbawione dostatecznego stopnia precyzji. Taka technika prawodawcza, zdaniem organu nadzoru, nie spełnia wymogów prawidłowej legislacji, powoduje bowiem powstanie wątpliwości co do ustalonego przez Radę w drodze regulaminu zakresu zakazu utrzymywania zwierząt gospodarskich. To z kolei stwarza niemożliwość jednoznacznego ustalenia adresatów do których przedmiotowy zakaz jest kierowany i może prowadzić do licznych wątpliwości i sporów interpretacyjnych na etapie stosowania regulaminu.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/76/15 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO  
*Marian Starownik*  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Ostrowa Lubelskiego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Ostrowie Lubelskim