



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XVI/141/11 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 października 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawiercie, jako niezgodnej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U z 2005 r. nr 236, poz. 2008).

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Zawierciu, działając m.in. na podstawie przepisu art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zawierającego delegację do wydania aktu prawa miejscowego, ustaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zawiercie, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

I.

Organ nadzoru stwierdza, iż ustalenia Rady Miejskiej dotyczące wejścia w życie postanowień badanej uchwały nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zawarte w § 4 omawianej uchwały postanowienie, zgodnie z którym „uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl powołanego wyżej przepisu „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Z uwagi na powyższy przepis ustawowy, przedmiotowa uchwała mogła więc najwcześniej wejść w życie z upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Natomiast stosownie do postanowienia § 4 wymienionej uchwały może ona wejść w życie przed upływem tych 14 dni. Dlatego też należy uznać, że Rada Miejska przewidując w § 4 przedmiotowej uchwały obowiązek jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego bez zachowania odpowiedniego *vacatio legis* niedopełniła warunków przewidzianych dla ważności aktów prawa miejscowego. Na konieczność przestrzegania wymaganego okresu *vacatio legis* zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 24 maja 1994 r. (sygn. akt K – 1/94, OTK z 1994 r. Nr 1, poz. 10). Dlatego też określenie

w uchwale, że wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego należy uznać za niedozwolone i prowadzące do sprzeczności z prawem całej uchwały.

## II.

Niezależnie od powyższego analiza treści Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały wykazała, iż przy jego uchwalaniu naruszono inne przepisy prawa materialnego.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w uchwale norm prawnych zobowiązuje do formułowania ich w taki sposób, by delegacja ustawowa realizowana była precyzyjnie i kompleksowo. Podkreślić przy tym trzeba, iż zawarty w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach katalog spraw w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jest zamknięty. Takie rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione z uwagi na wkroczenie poprzez przepisy prawa miejscowego w sferę praw i wolności obywateli. Dlatego też organ uchwałodawczy gminy może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został wyraźnie do tego upoważniony. Tymczasem w przedmiotowej uchwale znalazły się regulacje, których unormowanie nie obejmuje upoważnienie zawarte w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 1-8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, a mianowicie:

- § 5 ust. 5 Regulaminu nakładający na właściciela nieruchomości obowiązek utrzymywania w należyтым stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym oraz od poddawania dezynfekcji urządzeń służących do zbierania odpadów komunalnych, włączając tu komory i szyby zsypowe w budynkach. Należy w tym miejscu wskazać, iż obowiązki w tym zakresie dla właściciela nieruchomości wprost wynikają z art. 5 ust. 1 ww. ustawy;

- § 5 ust. 9 zdanie trzecie Regulaminu, zgodnie z którym „pojemniki winny posiadać logo lub nazwę przedsiębiorcy odpowiedzialnego za ich wywóz oraz oznaczenia określające rodzaj gromadzonych odpadów”;

- § 6 ust. 1 Regulaminu wprowadzający zwolnienie właścicieli nieruchomości z obowiązku wyposażania nieruchomości z urzędu do zbierania odpadów komunalnych w przypadkach wskazanych w przedmiotowym regulaminie;

- § 7 ust. 2 Regulaminu wskazujący, iż odpady powstałe podczas imprezy masowej należy usunąć z terenu nieruchomości niezwłocznie po zakończeniu imprezy. Odpowiedzialnym za uprzątnięcie nieruchomości jest organizator imprezy. Organizatorzy imprez masowych w świetle art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie mogą być uznani za właścicieli nieruchomości (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Ol 42/11 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- § 7 ust. 7 Regulaminu, zgodnie z którym prowadzący uliczne akcje reklamowe i promocyjne oraz osoby bezpośrednio wykonujące na ich rzecz takie czynności zobowiązani są do niezwłocznego uprzątnięcia z miejsc publicznych ulotek, reklam, gazet itp. rozrzuconych w miejscach ich rozdawnictwa;

- § 11 ust. 1 Regulaminu, określający, że osoby utrzymujące zwierzęta domowe ponoszą pełną odpowiedzialność za zachowanie utrzymywanych zwierząt, co uregulowane zostało w Kodeksie cywilnym w art. 431;

- § 12 ust. 3 i 4 Regulaminu, zgodnie z którym „utrzymujący pajęczaki, owady, gady, płazy, ptaki i inne zwierzęta egzotyczne w lokalach mieszkalnych i użytkowych są obowiązani zabezpieczyć je przed wydostaniem się z pomieszczenia oraz że „zwierzęta egzotyczne mogą być wyprowadzane poza lokal jedynie na uwięzi lub w specjalnych pojemnikach lub w klatce”. Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2003r. Nr 106 poz. 1002 z późn. zm.) przez "zwierzęta domowe" rozumie się zwierzęta tradycyjnie przebywające wraz z człowiekiem w jego domu lub innym odpowiednim pomieszczeniu, utrzymywane przez człowieka w charakterze jego towarzysza. Zdaniem organu nadzoru, z treści art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie wynika kompetencja Rady Miejskiej do wprowadzenia obowiązków odnośnie zwierząt egzotycznych i innych wyżej wskazanych, trudno bowiem uznać je za zwierzęta domowe;

- § 15 ust. 3 pkt 1 Regulaminu dotyczący zasad postępowania z wytworzonymi nieczystościami podczas prowadzenia chowu lub hodowli;

- § 15 ust. 4 Regulaminu, zobowiązujący właściciela lub użytkownika zwierząt gospodarskich wykorzystywanych do wykonywania usług przewozowych i rekreacyjnych do usuwania nieczystości pozostawionych po zwierzętach;

- § 16 Regulaminu dotyczący utrzymywania gołębi. Wskazać należy, że ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zawiera definicji pojęcia "zwierzęta gospodarskie". W celu określenia znaczenia tego pojęcia sięgnąć należy również do ustawy o ochronie zwierząt. Stosownie do treści przepisu art. 4 pkt 18 tejże ustawy zwierzętami gospodarskimi są te zwierzęta, o których mowa w przepisach dotyczących organizacji hodowli i ich rozrodzie - czyli w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (DZ.U. z 2002r. Nr 207 póź. 1762). Skoro zatem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach posługuje się pojęciem "zwierząt gospodarskich", jednocześnie nie definiując tegoż pojęcia, to w takiej sytuacji znaczenia tego pojęcia należy poszukiwać w ustawie, która daną kwestię reguluje, czyli w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o ochronie zwierząt. Z punktu widzenia praworządności niedopuszczalnym byłoby pominięcie, w procesie tworzenia prawa miejscowego, obowiązującej regulacji w tym zakresie i przyjęcie dowolnego znaczenia danego pojęcia. W rozpatrywanej sprawie nie sposób pominąć obowiązującą klasyfikację zwierząt gospodarskich, ta zaś nie zalicza gołębi do zwierząt gospodarskich. Nie są one też z całą pewnością zwierzętami domowymi w rozumieniu art. 4 pkt 17 ustawy o ochronie zwierząt. Tym samym nie jest możliwe określanie w regulaminie obowiązków dotyczących utrzymywania gołębi. (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Ol 963/10 – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- § 19 Regulaminu określający uprawnienia kontrolne związane z wykonywaniem obowiązków w zakresie utrzymania czystości i porządku wynikających z Regulaminu. Kwestia ta została uregulowana w art. 5 ust. 6 ww. ustawy.

Podkreślić przy tym trzeba, iż w przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organy stanowiące gminy obowiązane są ściśle przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie mogą upoważnienia tego zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące

źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) należy respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od stanowienia norm, do których tworzenia brak jest stosownego upoważnienia. Zatem Rada Miejska w Zawierciu wprowadzając kwestionowane postanowienia do przedmiotowego regulaminu działała bez wyraźnej delegacji ustawowej, naruszając tym samym normy konstytucyjne.

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności uchwały nr XVI/141/11 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 października 2011 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy, w całości, 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 Miejska w Zawierciu  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) NP/II a/a

z up. WOJEWODY  
ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**