



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 1 sierpnia 2016 r.

Poz. 4891

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.253.2016.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 lipca 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016r., poz. 446)

#### orzekam

nieważność Uchwały Nr XVII/122/2016 Rady Gminy Budzyń z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

#### Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Budzyń Nr XVII/122/2016 została podjęta na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250).

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 7 lipca 2016 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na sesji w dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Gminy Budzyń podjęła uchwałę Nr XVII/122/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, obowiązany jest uchwalić akt prawa miejscowego, jakim jest regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, określając w nim szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku – enumeratywnie wymienione w powołanym przepisie.

Wydawany na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości regulamin stanowi prawo miejscowe i winien kompleksowo regulować zawartą w nim materię.

W doktrynie i judykaturze przyjmuje się, iż rada gminy winna ująć w takim regulaminie wszystkie kwestie wskazane w ww. przepisie art. 4 ustawy, a brak któregoś z wyszczególnionych w nim elementów skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Wykładnia gramatyczna art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości wskazuje wyraźnie, że z jednej strony wyczerpujące w tym przepisie ma charakter wyczerpujący, co oznacza, że w uchwale rady gminy (regulaminie) nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść art. 4, z drugiej natomiast strony w uchwale rady gminy (regulaminie) muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ust. 2 ww. ustawy. Rada gminy jest nie tylko uprawniona, lecz zobligowana do uregulowania kwestii wskazanych w tym przepisie. Brak uregulowania kwestii wskazanych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości, podobnie jak i przekroczenie upoważnienia, uznawane jest za istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 221/15, wyrok

WSA w Gliwicach z dnia 8 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/GI 531/07; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 845/2006; Kazimierz Bandarzewski, Paweł Chmielnicki, Bogusław Dziadkiewicz "Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach" LexisNexis Warszawa 2007, str. 155 – 156).

Odnosząc powyższe do postanowień regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XVII/122/2016 Rady Gminy Budzyń, stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich enumeratywnie wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zagadnień.

Regulamin nie określa szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania (art. 4 ust. 2 pkt. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach).

W § 31 ust. 1 regulaminu Rada Gminy Budzyń postanowiła, że *„Właściciele nieruchomości obowiązani są do stałego tępienia szcurów i innych niebezpiecznych gryzoni w obrębie swojej nieruchomości”*.

Wprowadzony w § 31 ust. 1 regulaminu zapis wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy. Przepis ten uprawnia gminę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Rada realizując postanowienia tego przepisu nie mogła wskazać w regulaminie podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji, tj. właścicieli nieruchomości. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z całą pewnością nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez Radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku.

Z utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w przedmiotowym zakresie wynika, iż *„Zapis (...) uchwały zobowiązujący właścicieli nieruchomości do przeprowadzania obowiązkowej deratyzacji stanowi wykroczenie poza ustawową kompetencję zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.p.c.g.”* – wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 868/15.

Ponadto w § 31 ust. 2 regulaminu Rada postanowiła: *„Wyznaczenie obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji na terenie Gminy Budzyń wraz z podaniem terminu jej przeprowadzenia ogłasza Wójt Gminy Budzyń stosownym aktem miejscowym w porozumieniu z organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej”*.

Tymczasem wskazany wyżej przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy nie przewiduje możliwości przekazania tych kompetencji na rzecz innego podmiotu. Rada gminy jest wyłącznie uprawniona do wyznaczenia obszarów, które podlegają obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia bez możliwości przekazania tej kompetencji na rzecz innego podmiotu.

Scedowanie tegoż uprawnienia na Wójta Gminy Budzyń spowodowało, iż Rada nie wypełniła delegacji z art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy

Zaprezentowane stanowisko organu nadzoru w tej materii wynika z ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 174/12; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 145/11, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 91/12).

Ponadto trzeba zauważyć, że *„Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. rada gminy w regulaminie ma określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. W pojęciu tym – zdaniem sądu – nie mieści się kompetencja do nakładania obowiązków na powiatowego inspektora sanitarnego (...). Uprawnienia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego regulują przepisy ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 ze zm.), a szczególnie art. 1 – art. 6a tej ustawy. Ani ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje radzie gminy kompetencji o kształtowania jakichkolwiek uprawnień organu administracji publicznej, jakim jest państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Możliwości takiej nie daje w szczególności wykładnia przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., ponieważ w pojęciach "wyznaczenie obszaru" i "terminu przeprowadzania" deratyzacji nie mieści się*

*kwestia opiniowania czy uzgadniania procesu deratyzacji przez inspektora sanitarnego*” – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 224/13.

Należy zatem stwierdzić, iż w istocie w regulaminie nie zostały wyznaczone obszary obowiązkowej deratyzacji, jak również terminy jej przeprowadzenia.

Brak chociaż jednego z obligatoryjnych elementów regulaminu, wymienionych w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru stwierdza, że uchwalony przez Radę Gminy Budzyń regulamin zawiera szereg regulacji nie znajdujących podstawy prawnej w upoważnieniu ustawowym wynikającym z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b) ww. ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego.

W § 4 ust. 1 regulaminu Rada uchwaliła, że *„Właściciele nieruchomości położonych wzdłuż chodników mają obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu oraz innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, jeśli:*

- a) *powstały w godzinach nocnych,*
- b) *powstały w ciągu 2-ch godzin od momentu ich powstania”.*

Odnosząc się do powyższego, stwierdzić należy, że *„określenie częstotliwości wykonywania ww. obowiązków nie zostało przewidziane w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, który ogranicza się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zatem regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania. Gdyby bowiem ustawodawca uznał za niezbędne przekazanie uprawnienia także w tym zakresie radzie gminy to wprost zapisano by takie uprawnienie w upoważnieniu ustawowych, jak ma to miejsce w pkt 3 tego ustępu w odniesieniu do obowiązku określenia częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego”* – wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 298/11.

W § 22 ust. 1 regulaminu Rada postanowiła, że *„Z nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne, na terenie Gminy Budzyń, właściciel nieruchomości jest zobowiązany do usuwania tych odpadów we własnym zakresie na własny koszt”.*

Z kolei w ust. 2 tego paragrafu Rada uchwaliła, że *„Właściciele nieruchomości niezamieszkałych są zobowiązani do udokumentowania obowiązków wskazanych w § 22 ust. 1. W tym celu zobowiązani są okazać, na żądanie, pracownikom urzędu, (legitymującym się upoważnieniem Wójty Gminy Budzyń) umów z firmami świadczącymi usługi wywozu odpadów na terenie gminy, oraz karty przekazania odpadów za takie usługi”.*

Organ nadzoru stwierdza, że umocowanie wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie uprawnia Rady do regulowania powyższej kwestii. Przede wszystkim jednak podkreślić trzeba, że materię tę uregulował już sam ustawodawca, stanowiąc w art. 6 ust. 1 wymienionej ustawy, iż właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

- 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych lub
  - 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2
- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Podobnie w § 23 regulaminu Rada zawarła zapis zgodnie z którym „*Właściciele nieruchomości zamieszkałych zgłaszają osobiście, pisemnie lub telefonicznie niewłaściwe świadczenie usług przez przedsiębiorcę, odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości*”.

Powyższe winno zostać unormowane odrębną uchwałą podjętą na podstawie art. 6r ust. 3 i 3d ww. ustawy w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W świetle art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy rada gminy zobowiązana jest w regulaminie określić szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

W oparciu o przytoczoną regulację ustawową Rada uchwaliła § 28 ust. 2 regulaminu, że „*Osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości*”.

Szczególnie zaakcentować należy, że na podstawie ww. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy Rada może nakładać konkretne obowiązki na właścicieli zwierząt domowych, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem, ale obowiązki te mogą dotyczyć tylko terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, a za taki nie można uznać terenu, o jakim mowa w § 28 ust. 2 regulaminu.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż Uchwała Nr XVII/122/2016 Rady Gminy Budzyń z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Budzyń została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności – w całości – uzasadnionym i koniecznym.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Zbigniew Hoffmann