



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 17 lipca 2017 r.

Poz. 5146

**WYROK NR IV SA/PO 61/17**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU**

z dnia 6 kwietnia 2017 r.

**w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czermin**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 61/17

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 06 kwietnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Anna Jarosz (spr)

Sędziowie WSA Ewa Kręcichwost - Durchowska

WSA Donata Starosta

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 06 kwietnia 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Gminy Czermin

z dnia 30 czerwca 2016 r. nr XIX/108/16

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czermin

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądza od Gminy Czermin na rzecz Wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czteryście osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt IV SA/Po 61/17

### UZASADNIENIE

Pismem z dnia 14 grudnia 2016 r. Wojewoda Wielkopolski (zwany dalej: Wojewoda) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Gminy Czermin z dnia 30 czerwca 2016 r. Nr XIX/108/16 w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czermin (zwane dalej odpowiednio: Rada, Uchwała, Regulamin).

Skargę wniesiono w oparciu o art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) i zaskarżono Uchwałę w całości, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności ze względu na istotne naruszenie prawa, tj.:

1. art. 3 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.; zwanej dalej: ustawa), poprzez nieokreślenie w Regulaminie wymagań dotyczących obowiązku selektywnego zbierania (odbierania, przyjmowania) odpadów ulegających biodegradacji - zielonych i jednocześnie dopuszczenie możliwości składowania odpadów zielonych w sposób nieselektywny;

2. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta domowe do trzymania ich wyłącznie na terenie swojej nieruchomości;

3. art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy poprzez brak wskazania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia,

4. art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 z późn. zm.), poprzez nałożenie przez Radę na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji.

W uzasadnieniu zarzutów Wojewoda wskazał, że zakres selektywnego zbierania odpadów komunalnych został doprecyzowany w ustawie. Obowiązek ustanowienia selektywnego zbierania odpadów komunalnych obejmuje co najmniej następujące frakcje odpadów: papieru, metalu, tworzywa sztucznego, szkła i opakowań wielomateriałowych oraz odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, w tym odpadów opakowaniowych ulegających biodegradacji (art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy). Zgodnie natomiast z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy obowiązek prowadzenia selektywnego zbierania, odbierania, przyjmowania (...) dotyczy 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 odpady komunalne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 4a. Na terenie każdej gminy istnieje zatem bezwzględny obowiązek selektywnego zbierania, odbierania, przyjmowania określonych odpadów komunalnych. Taki bowiem obowiązek wynika z samej ustawy i obciąża właścicieli nieruchomości (w zakresie zbierania/oddawania) oraz gminę (w zakresie odbierania). Powinien on zostać doprecyzowany w Regulaminie, o którym mowa w art. 4 ustawy

Wojewoda podkreślił, że Rada Gminy Czermin formułując treść § 6 nakładającego na właścicieli nieruchomości obowiązek selektywnego zbierania odpadów pominęła taką frakcję odpadów jak „odpady ulegające biodegradacji - odpady zielone”. Nadto w § 7 ust. 7 Rada wskazała, że „Właściciele nieruchomości, na terenie których w wyniku pielęgnacji terenów zielonych powstają odpady zielone, mogą je kompostować we własnym zakresie i na własne potrzeby, jeśli nie powoduje to uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko. Jeżeli na terenie nieruchomości nie znajduje się kompostownik lub nie ma możliwości składowania odpadów zielonych mogą one być składowane (wrzucane) w pojemnik przeznaczony na odpady nieselektywne (zmieszane), albo dostarczane w miejsce wskazane przez Urząd Gminy Czermin.”. Z powyższego zapisu wynika zatem, iż dopuszcza się kompostowanie odpadów zielonych, co nie budzi wątpliwości, jeśli jednak ktoś nie kompostuje takich odpadów dozwolone jest umieszczanie ich w pojemniku na odpady zmieszane. Tym samym Rada Gminy Czermin postanowiła, iż odpady zielone - biodegradowalne nie muszą być selektywnie zbierane co stoi w sprzeczności z art. 3 ust. 2 pkt 5 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy

Nadto na Gminie ciąży obowiązek odbierania m.in. odpadów biodegradowalnych oraz metali, tymczasem Rada Gminy Czermin pominęła te frakcje odpadów w § 7 ust. 1 Regulaminu.

Następnie Wojewoda przytoczył treść art. 4 ustawy podnosząc, że katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania jest zamknięty. W ocenie tego organu oznacza to, że ustawodawca wyliczając komponenty uchwały ustanowił, że wyliczenie zamieszczone w przepisie art. 4 ma charakter wyczerpujący, ergo – po pierwsze – nie wolno zamieszczać postanowień, które wykraczałyby poza treść tego przepisu oraz – po drugie – w uchwale tej muszą znaleźć się postanowienia odnoszące się do wszystkich punktów art. 4 ww. ustawy.

Na tym tle organ nadzoru stwierdził, że Rada przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego m.in. poprzez nałożenie w przedmiotowej uchwale obowiązków i nakazów, które nie są objęte treścią art. 4 ustawy.

W opinii Wojewody postanowienia Regulaminu – § 17 ust. 2 – należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową, albowiem zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rozwijając ten zarzut Wojewoda wskazał, że w § 17 ust. 2 Regulaminu Rada zobowiązała osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, do trzymania ich na terenie swojej nieruchomości. Z powyższego wynika zatem, w ocenie organu nadzoru, iż trzymanie zwierząt domowych na terenie „cudzych” nieruchomości jest zabronione. Wprowadzenie powyższego ograniczenia prowadzi, jego zdaniem, do nieuzasadnionego ograniczenia praw jednostki. Brak jest bowiem jakichkolwiek norm rangi ustawowej, które zabraniałyby trzymać zwierzęta domowe na terenie nieruchomości stanowiących własność osób trzecich (oczywiście za ich zgodą). W ocenie organu nadzoru ograniczenie możliwości trzymania psów jedynie do terenu swojej własnej nieruchomości nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie mieści się w delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. Przepis ten upoważnia radę gminy wyłącznie do sformułowania obowiązków właścicieli zwierząt domowych zmierzających do zapewnienia ochrony przed zagrożeniami, uciążliwościami oraz zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, nie zaś do określenia wymogów dotyczących postępowania właścicieli ze zwierzętami - w przedmiotowej uchwale poprzez wskazanie obowiązkowego miejsca „trzymania” zwierząt domowych.

Kolejno organ podniósł, że formułując treść rozdziału VIII zatytułowanego „Obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji oraz terminy jej przeprowadzenia” de facto Rada nie wskazała ani obszarów, które winny podlegać obowiązkowej deratyzacji ani terminów jej przeprowadzenia. Z pewnością za wskazanie terminu nie można, w ocenie Wojewody, uznać zapisu „właściciele nieruchomości są zobowiązani do przeprowadzania, co najmniej raz do roku”. Zapis ten, w jego ocenie, można by co najwyżej potraktować jako częstotliwość przeprowadzenia deratyzacji. Powołując się na orzecznictwo sądowe organ wskazał, że zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, iż celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 ustawy wynika, zdaniem Wojewody, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem, jego zdaniem, naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Wreszcie podniesiono, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia Radę wyłącznie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Realizując te postanowienia Rada nie mogła wskazać, jak to uczyniła w § 20 ust. 1 oraz 4 Regulaminu, podmiotów (właścicieli nieruchomości i Gminy Czermin) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy, w ocenie organu nadzoru, nie obejmuje upoważnienia do uregulowania przez Radę kwestii nałożenia na podmioty prywatne takiego obowiązku, a co za tym idzie obciążenia ich kosztami jego realizacji. Organ nadzoru wskazał ponadto, że obowiązek taki wynika z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, zgodnie z którym właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyтым stanie higieniczno-sanitarnym, w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności zwalczając gryzonie. Z powyższego przepisu wynika więc, że nie tylko na właścicielu spoczywają ww. obowiązki.

Reasumując Wojewoda stwierdził, że Regulamin, jako akt prawa miejscowego, jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), a zatem pozostawać powinien w zgodzie z konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Podkreślono, że taka uchwała nie może pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą też, jak wskazał

organ, zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Tak więc, w jego ocenie, regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny.

Wobec powyższego – zdaniem skarżącego – zaskarżona Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o oddalenie skargi w całości. W opinii organu zaskarżone przepisy Uchwały zostały wydane w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a podnoszone w skardze twierdzenia nie znajdują uzasadnienia na gruncie obecnie obowiązujących przepisów prawa.

Zdaniem Rady zarzuty odnoszące się do braku uregulowania wymagań dotyczących obowiązku selektywnego zbierania odpadów ulegających biodegradacji nie są zasadne, albowiem uchybienia w tym zakresie mają jedynie charakter oczywistych omyłek pisarskich, które mogą zostać sprostowane stosowną uchwałą w tym przedmiocie.

Jednocześnie Rada przyznała, iż zapisy zawarte w § 17 ust. 2 zaskarżonej uchwały zobowiązujące do trzymania zwierząt tylko i wyłącznie na własnej nieruchomości są za daleko idące, natomiast powyższe nie uzasadnia – w ocenie Rady – uchylenia uchwały w całości. W jej ocenie wystarczające w tym zakresie będzie jedynie stwierdzenie nieważności w zakresie słowa „swojej”.

Kolejno – odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku określenia w zaskarżonej uchwale terminów przeprowadzenia deratyzacji i obszarów jej podlegających – Rada podniosła, że zapisy Uchwały zawarte w § 20 odpowiadają wymogom określonym przez prawodawcę w art. 4 ust 2 pkt. 8 ustawy. Zdaniem Rady bowiem zapis wskazany w § 20 ust. 1 Uchwały, a zobowiązujący do przeprowadzenia deratyzacji co najmniej raz do roku stanowi określenie terminu przeprowadzenia deratyzacji. Zapis ten należy, w ocenie Rady, interpretować nie tylko jako określenie częstotliwości, ale również jako zakreślenie terminu deratyzacji, albowiem z jego brzmienia wynika, że właściciele nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji każdego roku w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku.

Za nieuzasadniony uznał również organ zarzut dotyczący braku określenia obszarów objętych deratyzacją. W ocenie Rady interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy zmierzająca do nałożenia na organ gminy obowiązku tylko i wyłącznie kazuistycznego wskazania obszarów gminy, które wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji nie znajduje uzasadnienia w literalnym brzmieniu przepisu. Według Rady wskazanie obszarów może nastąpić poprzez użycie sformułowania, z którego wynika, iż obowiązek ten został nałożony na obszarze całej gminy.

Wreszcie – zdaniem Rady – na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut Wojewody dotyczący braku upoważnienia do nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji. Po pierwsze bowiem uchybienie to nie stanowi istotnego naruszenia przepisów prawa. A po wtóre – zapis jest w istocie powtórzeniem regulacji określonej w ustawie o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych ludzi, co z kolei nie uzasadnia uchylenia Uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1066 j.t. z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). W granicach tak określonych kompetencji Wojewódzki Sąd Administracyjny w toku podjętych czynności rozpoznawczych ocenia prawidłowość zastosowania w postępowaniu administracyjnym przepisów obowiązującego prawa materialnego i procesowego oraz trafność ich wykładni. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż wyżej wskazane, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej – art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016 roku, poz. 718 z późn. zm., zwanej dalej – Ppsa).

Zgodnie z art. 147 § 1 Ppsa Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 stwierdza nieważność uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z art. 94 Konstytucji RP wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 94 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 j.t., zwanej dalej: Usg) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna chyba, że naruszenie ma charakter nieistotny.

Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, Dz. U. z 2003 r. Nr 218 poz. 2151).

Ustawodawca wskazał w ten sposób, że podstawą stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy są istotne naruszenia prawa, przy czym powołana regulacja nie typizuje takich istotnych naruszeń prawa, podobnie jak nie charakteryzuje nieistotnych naruszeń prawa, które ustawodawca uwzględnia w art. 91 ust. 4 ustawy, sankcjonując w odmienny niż stwierdzenie nieważności sposób tą kategorią wadliwości wymienionych aktów organu gminy (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1151/08 dostępny na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)). Niemniej jednak w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 63/16, wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r. sygn. akt 412/11, dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Wskazać należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.

Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. (wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05, publ. OTK 118/10/A/2005).

Przenosząc powyższe rozważania natury prawnej na grunt niniejszej sprawy, wskazać należy, że podniesione przez Prokuratora zarzuty są zasadne, bowiem poszczególne przepisy Uchwały naruszają prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem jej nieważności.

W myśl art. 4 ust. 2 ustawy – w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały (tj. 30 czerwca 2016 r.) – 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.

Należy podkreślić, że wyliczenie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy ma charakter wyczerpujący – skoro nie zostało poprzedzone zwrotem: "w szczególności", "między innymi", ani innym podobnym – i, jako że stanowi element normy kompetencyjnej, powinno być interpretowane ściśle. Przepis ten nie upoważnia rady gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Rada Gminy w niniejszej sprawie mogła więc dokonać regulacji przedmiotowego zagadnienia tylko w takim zakresie, w jakim została do tego wyraźnie upoważniona (por. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: z 22 stycznia 2009 r., III SA/Kr 756/08; z 30 grudnia 2009 r., II SA/Wr 470/09 – dostępny na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Odnosząc się szczegółowo do poszczególnych zaskarżonych postanowień Regulaminu, należy stwierdzić, co następuje.

Ad 1.

Należy zgodzić się z organem nadzorczym, że zaskarżona Uchwała narusza art. 3 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1a ustawy, ponieważ nie określono w Regulaminie wymagań dotyczących obowiązku selektywnego zbierania (odbierania, przyjmowania) odpadów ulegających biodegradacji – zielonych, po wtóre zaś dopuszczono możliwość składowania odpadów zielonych w sposób nieselektywny. W tej mierze wskazać należy, że zgodnie z § 6 ust. 1 właściciele nieruchomości są zobowiązani do selektywnego zbierania a odbierający do selektywnego odbierania odpadów komunalnych: 1) tworzywa sztuczne w tym m. in. butelki typu PET oraz opakowania po chemii gospodarczej, opakowania wielomateriałowe (m.in. kartoniki po mleku, napojach, sokach), 2) szkło białe (bezbarwne), 3) szkło kolorowe, 4) papier i tekturę, 5) odpady niebezpieczne i odpady problemowe pochodzące z gospodarstw domowych tj.: przeterminowane leki, chemikalia, farby i lakiery, 6) zużyte baterie i akumulatory, 7) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, 8) meble i inne odpady wielkogabarytowe, 9) odpady budowlane i rozbiórkowe, 10) zużyte opony, 11) styropian, 12) puszki aluminiowe i metale.

Zestawienie powyższego przepisu z art. 3 ust. 2 pkt 5 oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit a ustawy prowadzi do wniosków zbieżnych z organem nadzoru. Należy bowiem wskazać, że Rada uchwalając Regulamin pominęła kwestię selektywnego zbierania odpadów zielonych. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących m.in. 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: odpady zielone. W świetle przytoczonych regulacji należy stwierdzić, że istotnie - na terenie każdej gminy istnieje zatem bezwzględny obowiązek selektywnego zbierania, odbierania, przyjmowania określonych odpadów komunalnych i jako taki winien – w kształcie przewidzianym przez ustawę - zostać doprecyzowany w Regulaminie, o którym mowa w art. 4 ustawy.

Co więcej, w § 7 ust. 7 Regulaminu Rada uchwaliła, że „Właściciele nieruchomości, na terenie których w wyniku pielęgnacji terenów zielonych powstają odpady zielone, mogą je kompostować we własnym zakresie i na własne potrzeby, jeśli nie powoduje to uciążliwości dla otoczenia i negatywnego oddziaływania na środowisko. Jeżeli na terenie nieruchomości nie znajduje się kompostownik lub nie ma możliwości składowania odpadów zielonych mogą one być składowane (wrzucane) w pojemnik przeznaczony na odpady nieselektywne (zmieszane), albo dostarczane w miejsce wskazane przez Urząd

Gminy Czermin." Powyższy zapis również stoi w jawnej sprzeczności z ww. przepisami ustawy, albowiem za niedopuszczalne w świetle przepisów ustawy, wszak nakładającej obowiązek selektywnego zbierania odpadów, jest dopuszczenie umieszczania odpadów zielonych w pojemniku na odpady zmieszane, ergo nie muszą być selektywnie zbierane. Za pominięcie uchwałodawcze uznać wreszcie należy pominięcie w § 7 ust. 1 Regulaminu obowiązku Gminy odbierania m.in. odpadów biodegradowalnych oraz metali.

Na tle powyższego przypomnieć należy, że regulacje zawarte w regulaminie powinny być kompletne, innymi słowy winny zostać w nim uwzględnione wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę. Wymieniony w art. 4 ust. 2 ustawy katalog zagadnień, jakie winny zostać zamieszczone w regulaminie nie stanowi wyliczenia przekładowego lecz ma charakter zamknięty. Brak zatem zamieszczenia w regulaminie wszystkich postanowień wyliczonych w powołanym przepisie musi zostać oceniony jako praktyka sprzeczna z prawem, a zatem wyczerpuje to przesłankę nieważności uchwały wskazaną w art. 91 ust. 1 u.s.g. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 418/14, LEX nr 1647381)

Ubocznie Sąd wskazuje również w tym miejscu, że niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji jest tworzenie (w § 6) jednostki redakcyjnej „ust.” podczas gdy w danym paragrafie znajduje się tylko jeden ustęp.

#### Ad. 2.

Z zasadny uznał również Sąd zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez zobowiązanie osób utrzymujących zwierzęta domowe do trzymania ich wyłącznie na terenie swojej nieruchomości. Zgodnie z § 17 ust. 2 Regulaminu osoby utrzymujące zwierzęta domowe, w szczególności psy, zobowiązane są trzymać je na terenie swojej nieruchomości. Takie postanowienie uznać należy za uchwalone z przekroczeniem delegacji ustawowej. Po pierwsze – organ nadzoru wyprowadził z przepisu Regulaminu właściwy wniosek, zgodnie z którym trzymanie zwierząt domowych na terenie „cudzych” nieruchomości jest zabronione. Po wtóre zasadnie uznał, że ograniczenie możliwości trzymania psów jedynie do terenu swojej własnej nieruchomości nie znajduje uzasadnienia prawnego i nie mieści się w delegacji art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy. W szczególności wyjaśnić wypada, że upoważnienie ustawowe, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nakazuje jedynie określić obowiązki osób utrzymujących zwierzęta domowe mające na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W kompetencjach rady gminy wynikających z art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie mieści się natomiast wprowadzenie całkowitego zakazu prowadzenia wszelkich zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc poza wskazanymi. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu niewątpliwie nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r. w sprawie IV SA/Po 792/13, z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie IV SA/Po 784/13; w Łodzi z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 1196/14, z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie II SA/Łd 404/15; we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2014 r. w sprawie II SA/Wr 153/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

#### Ad. 3 i 4.

Przyznać należy rację skarżącemu co do kolejnych zarzutów, a mianowicie naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy poprzez brak wskazania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia, jak również art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2013 r., poz. 947 z późn. zm.), poprzez nałożenie przez Radę na właścicieli nieruchomości obowiązku przeprowadzenia deratyzacji.

Zgodnie bowiem z § 20 ust. 1 Regulaminu właściciele nieruchomości są zobowiązani do przeprowadzania, co najmniej raz do roku, deratyzacji na terenie własnej nieruchomości. Obowiązek ten w odniesieniu do właścicieli nieruchomości budynków jednorodzinnych może być realizowany tylko w miarę potrzeby.

Po pierwsze, po skonfrontowaniu treści Regulaminu we wskazanym zakresie z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy należy stwierdzić, że nie zamieszczenie w treści uchwalonego regulaminu obligatoryjnej regulacji dotyczącej ustalenia obszarów i terminów, w jakich winna być przeprowadzana obowiązkowa deratyzacja powoduje konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości, jako nie zawierającej obligatoryjnego elementu nakazanego przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy (por. wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 października 2014 r. sygn. akt II SA/GI 418/14, LEX nr 1647381). Jak bowiem słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 2013 r. II SA/Po 916/13, LEX nr 1437442) zakładając racjonalność ustawodawcy należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy było zobligowanie organu gminy do kazuistycznego wskazania obszarów na terenie gminy, które ze względu na szczególne usytuowanie, otoczenie czy realizowane tam funkcje bądź inne okoliczności, wymagają poddania ich obowiązkowej deratyzacji. Z analizy całego art. 4 ustawy wynika, że zamiarem ustawodawcy nie było objęcie deratyzacją obszaru całej gminy, gdyż sam regulamin odnosi się do całej gminy, ale konkretnych jej obszarów. Obciążenie obowiązkiem deratyzacji właścicieli nieruchomości na terenie całej gminy jest zatem naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Po drugie, przypomnieć również należy, że art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy uprawnia radę gminy do określenia wymagań w zakresie wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Zatem norma kompetencyjna nie upoważnia do określania w regulaminie utrzymania czystości i porządku podmiotów zobligowanych do przeprowadzenia deratyzacji i określania częstotliwości dokonywania deratyzacji, jak to ma miejsce w zaskarżonym akcie prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 04 listopada 2015 r. sygn. akt II SA/Łd 690/15, LEX nr 1945250).

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 § 1 Ppsa orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz

Sędzia WSA

(-) Ewa Kręcichwost - Durchowska

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta