



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 kwietnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Krzysztof Armański
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Pędziwilk-Moskal (spr.) Sędzia WSA Agnieszka Banach
Protokolant	Starszy inspektor sądowy Joanna Nowak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 kwietnia 2022 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie
na uchwałę Rady Gminy Secemin
z dnia 30 września 2020 r. nr XX/161/20
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność § 4 pkt 1, § 6 pkt 1, § 8 pkt 11, § 21 ust. 1 załącznika do zaskarżonej uchwały.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
Sędziowie

Starszy Inspektor Sądowy

Joanna Nowak
Urządza Opłata

UZASADNIENIE

Dnia 30 września 2020 r. Rada Gminy Secemin działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. - w dacie podjęcia uchwały - Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), zwanej dalej „u.s.g.” oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania aktu - tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.), zwanej dalej „u.c.p.g.”, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego we Włoszczowie, podjęła uchwałę nr XX/161/20 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Secemin, w brzmieniu załącznika do tej uchwały, zwanego dalej „Regulaminem”.

Skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach na powyższą uchwałę - w części obejmującej § 4 pkt 1, § 6 pkt 1, § 8 pkt 11 oraz § 21 ust. 1 Regulaminu wniósł Prokurator Rejonowy we Włoszczowie, zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 u.c.p.g. w zw. z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP w zw. z § 115, § 135, § 118, § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanego dalej „rozporządzeniem”, jak i art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g., polegające na zawarciu w Regulaminie zapisów z przekroczeniem delacji ustawowej przy określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości, dotyczących ich zakazów i nakazów oraz nieuprawnione powtórzenie i modyfikację przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych ustaw, poprzez:

- 1) nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 4 pkt 1 Regulaminu obowiązku utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym wraz z ich otoczeniem;
- 2) określenie w § 6 pkt 1 Regulaminu, że uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości powinno odbywać się niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby;
- 3) nałożenie w § 8 pkt 11 Regulaminu zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu itp.;

4) nałożenie na właścicieli nieruchomości w § 21 ust. 1 Regulaminu obowiązku przeprowadzania deratyzacji.

Zdaniem skarżącego, § 4 pkt 1 Regulaminu powtarza treść art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w pojemniki służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym porządkowym i technicznym.

Prokurator zarzucił, że § 6 pkt 1 Regulaminu został wydany z naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g., bowiem wykracza poza materię przewidzianą w ustawie. Nadto, kwestie usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych „wzdłuż nieruchomości” reguluje art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Oznacza to, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w Regulaminie. Skarżący podniósł również, że w § 6 pkt 1 Regulaminu wadliwie określona została częstotliwość określonych obowiązków - poprzez wskazanie, że mają być wykonane „niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby”. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. nie upoważniał bowiem rady gminy do określania czasu czy częstotliwości uprzątnięcia zanieczyszczeń. Tym samym organ przekroczył zakres upoważnienia ustawowego.

W ocenie skarżącego, regulacja określona w § 8 pkt 11 Regulaminu pozostaje w sprzeczności z art. 5 ust. 1 pkt 3 b u.c.p.g. Związane z powyższymi zakazami ograniczenia uprawnień właścicieli nieruchomości nie znajdują umocowania w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 3 b u.c.p.g. odnosi się do odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych, natomiast w stosunku do innych odpadów zasady postępowania określają przepisy odrębne (np. ustawa o odpadach). Zdaniem skarżącego, w tej sytuacji wprowadzanie dodatkowych zakazów jest nieuprawnione. Ustawa o odpadach określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

Oдноśnie do postanowień zawartych w § 21 ust. 1 Regulaminu skarżący wskazał, że Rada Gminy przekroczyła kompetencje przyznane jej na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., który stanowi, że w regulaminie należy wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. Rada realizując

postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g nie mogła zatem wskazać podmiotu (właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku. Wskazana regulacja zobowiązuje jedynie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

Wskazując na powyższe, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Secemin wniosła o jej oddalenie w zakresie zarzutów zawartych w punktach od 1 do 3 petitum skargi, zaś o jej uwzględnienie odnośnie do zarzutu wskazanego w punkcie 4 petitum skargi.

Zdaniem organu, z brzmienia art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. wprost wynika obowiązek określenia w Regulaminie zasad dotyczących utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Obowiązku tego nie uchyla fakt, że został on powtórzony przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Adresatem obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust 2 pkt 2 u.c.p.g. jest Rada Gminy, zaś adresatem obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. są właściciele nieruchomości.

Organ wskazał, że z art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. wynika obowiązek określenia w Regulaminie zasad dotyczących wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. W ocenie organu, obowiązku tego nie uchyla fakt, że został on powtórzony przez ustawodawcę w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., gdyż adresatem obowiązku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 u.c.p.g. jest Rada Gminy, a adresatem obowiązku, o którym mowa art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. są właściciele nieruchomości.

Odnośnie do zakazu gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu i gorącego popiołu, organ wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., Rada Gminy może w Regulaminie wprowadzić inne obowiązki dotyczące utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. Natomiast cytowany przez skarżącego art. 5 ust. 1 pkt 3 b u.c.p.g., stanowi o pozbywaniu się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych - w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Zdaniem organu, pomiędzy tymi przepisami brak jest sprzeczności.

Odnosnie do obowiązku prowadzenia deratyzacji organ przyznał, że art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. ustawy dotyczy jedynie wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, a zatem treść § 21 Regulaminu wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej „p.p.s.a.”, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2021 poz. 137). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05).

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię

uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zgodnie podkreśla się, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało już wcześniej przez ustawodawcę unormowane i stanowiło przepis powszechnie obowiązujący. W sytuacji, gdy w jednym akcie następuje pomieszczenie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto porządek prawny jest naruszany przez modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. o sygn. akt II GSK 2114/11). Powyższy wniosek wynika zarówno z opisanej wyżej istoty upoważnienia ustawowego, jak i z prawa adresatów norm prawnych do dobrej legislacji. Powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych. Zgodnie z § 143 tego rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z regulacji zawartych w § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, z kolei zgodnie z § 118 i § 137 w zw. z § 143 w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym - innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu). Chociaż przepisy tego rozporządzenia nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonego Regulaminu, jednakże wskazane w nich zasady w rzeczywistości uszczegóławiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i 94 Konstytucji. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są

związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., sygn. II OSK 2498/16).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2009 r., sygn. akt Kp 3/09, zwrócono ponadto uwagę na zasadę konstruowania przepisów z zachowaniem odpowiedniej określoności regulacji prawnych, która ma charakter zasady prawa. Wprawdzie w wyroku tym mowa o tworzeniu przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie formy tworzenia prawa miejscowego. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo (por. WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. II SA/Gd 827/19, wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 770/19, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, jak i pozostałe orzeczenia powołane w treści uzasadnienia).

Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 u.c.p.g. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. 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. Z kolei stosownie do ust. 2 art. 4 u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące:

1) wymagań w zakresie:

a) selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych obejmującego co najmniej: papier, metale, tworzywa sztuczne, szkło, odpady opakowaniowe wielomateriałowe oraz bioodpady,

b) selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych w sposób umożliwiający łatwy dostęp dla wszystkich mieszkańców gminy, które zapewniają przyjmowanie co najmniej odpadów komunalnych: wymienionych w lit. a, odpadów niebezpiecznych, przeterminowanych leków i chemikaliów, odpadów niekwalifikujących się do odpadów medycznych powstałych w gospodarstwie domowym w wyniku przyjmowania produktów leczniczych w formie iniekcji i prowadzenia monitoringu poziomu substancji we krwi, w szczególności igieł i strzykawek, zużytych baterii i akumulatorów, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych, zużytych opon, odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz odpadów tekstyliów i odzieży,

c) uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego,

d) mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi;

2) rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników 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 lub worków;

2a) utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów;

- 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.

Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a i b oraz określić wymagania w zakresie selektywnego zbierania tych odpadów (art. 4 ust. 2a u.c.p.g.).

Sąd uznał za zasadny zarzut Prokuratora dotyczący § 4 pkt 1 Regulaminu, w którym zobowiązano właścicieli nieruchomości do utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym wraz z ich otoczeniem. Zaskarżony przepis stanowi bowiem powtórzenie zapisu ustawowego zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. wraz z modyfikacją jego treści. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w worki lub pojemniki, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, utrzymanie tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym oraz utrzymanie w odpowiednim stanie sanitarnym i porządkowym miejsc gromadzenia odpadów, chyba że na mocy uchwały rady gminy, o której mowa w art. 6r ust. 3, obowiązki te w całości lub w części przejmie gmina jako część usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za uiszczoną przez właściciela opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższy przepis ustawy nakłada więc na właścicieli pierwotny obowiązek wyposażenia nieruchomości w pojemniki i utrzymywania tych pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Nałożenie tego samego obowiązku (powtórzenie go w regulaminie) oznacza powtórzenie regulacji ustawowej oraz nieuprawnioną jego

modyfikację. Określono w nim bowiem także to, kto ma utrzymywać je w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym - przy ograniczeniu podmiotowym jedynie do właściciela nieruchomości (por. też wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 2866/15).

Odnosnie do zapisu zaskarżonej uchwały zawartego w § 6 pkt 1 Regulaminu stanowiącego, że właściciele nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, są zobowiązani do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby, rację ma skarżący, że w sposób nieuprawniony powtarza on (nadto z pewną modyfikacją) treść art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., co powoduje, że wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Po pierwsze, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. upoważnił radę gminy jedynie do określenia wymagań w zakresie utrzymania porządku i czystości na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości, przy czym za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości; właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych. W odróżnieniu od przepisu art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., delegacja zawarta w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika, czy jak to określono w kwestionowanym przepisie Regulaminu „chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości”. Kwestie usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych „wzdłuż nieruchomości” reguluje art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje więc kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. - zachowania czystości i porządku na terenie nieruchomości danego właściciela, ale

dotyczy obowiązków właściciela nieruchomości odnośnie terenu leżącego poza jego nieruchomością, tj. chodnika położonego wzdłuż nieruchomości, co oznacza, że w zakresie tego obowiązku brak jest podstaw do jego powtarzania w regulaminie (por. m.in. wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. II SA/Ke 786/19 i tam powołane: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. IV SA/Po 365/19, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 września 2019 r., sygn. II SA/Bd 506/19, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Gd 80/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Po 1060/15). W kwestionowanym przepisie uchwały postanowiono nadto, że właściciele nieruchomości są zobowiązani „niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby” do oczyszczenia części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, z błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń. Taki zapis może świadczyć o tym, że uchwałodawca lokalny wkroczył w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Mając na uwadze powyższe rozważania za zasadny należy uznać zarzut Prokuratora dotyczący treści § 6 pkt 1 Regulaminu.

W § 8 pkt 11 Regulaminu skierowano do bliżej nieokreślonych podmiotów zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu, itp., który to zakaz również stanowi oczywiste przekroczenie upoważnienia ustawowego, gdyż nie ma umocowania w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz stanowi powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, w tym w ustawie o odpadach (por. m.in. wyrok WSA w Kielcach z 21 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 786/19). Rada Gminy, nakładając na właścicieli nieruchomości tak ukształtowany obowiązek, bez wyraźnej delegacji, wkroczyła zatem w sferę praw i wolności obywatelskich, zastrzeżoną dla aktów wyższego rzędu i już unormowaną ustawowo.

Stwierdzenia nieważności wymaga również § 21 ust. 1 Regulaminu. Prawodawca gminny wskazał tu, że właściciele nieruchomości w celu zapobiegania powstawania chorób zakaźnych przenoszonych na ludzi i zwierzęta przez gryzonie zobowiązani są do przeprowadzania deratyzacji. Z treści art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. wynika natomiast, że rada gminy ma wskazać konkretne obszary w obrębie jej właściwości, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie obejmować tym obowiązkiem wszystkich obiektów na terenie gminy. Rada gminy nie wyczerpała upoważnienia ustawowego, gdyż w

zakwestionowanym zapisie nie określiła jakie obiekty podlegają deratyzacji. Wskazana delegacja ustawowa wymaga „wyznaczenia obszarów”, co należy rozumieć jako oznaczenie, odgraniczenie, wyróżnienie, określenie za pomocą jakiegoś kryterium. Brak jest również podstawy ustawowej do nakładania obowiązku deratyzacji na właścicieli nieruchomości. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. II OSK 2875/18, zakładając racjonalność ustawodawcy, należy przyjąć, że celem upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. 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. Wobec tego brak określenia w regulaminie obszarów podlegających deratyzacji oraz nałożenie tego obowiązku na właścicieli nieruchomości, stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając na uwadze powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.



Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem
świadczy

Starszy Inspektor Sądowy

[Handwritten signature]
Urządza Opasa