

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Kielcach 25-366 Kielce, ul. Prosta 10
WYDZIAŁ II tel. 41/34-05-308/301

Dnia 17 marca 2021 r.
Sygn. akt II SA/Ke 1/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

URZĄD GMINY SECEMIN
KANCELARIA OGÓLNA

Wpł. dn. 19. 03. 2021

L. dz.
Ilość zał. Podpis: 

Wójt Gminy Secemin
ul. Struga 2
29-145 Secemin

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 marca 2021 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Państwu – jako Organ Administracji – odpis wyroku z dnia 25 lutego 2021 r. wraz z uzasadnieniem.

Starszy Sekretarz Sądu

Joanna Nowak 

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2325 z późn. zm. - zwanej dalej „p.p.s.a.”). Skarga kasacyjna złożona po upływie tego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
2. Skarga kasacyjna, pod rygorem odrzucenia, powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym albo doradcą podatkowym – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami albo rzecznikiem patentowym – w sprawach własności przemysłowej.
3. Strona może wystąpić do Sądu o przyznanie jej prawa pomocy przez ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego. Wniosek w tym przedmiocie powinien być złożony na urzędowym formularzu według ustalonego wzoru. Złożenie tego wniosku wpływa na rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 3 – 6

p.p.s.a.)¹.

4. Urzędowe formularze, o których mowa w pkt 3 są udostępniane w wojewódzkich sądach administracyjnych, Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w Internecie pod adresem: <http://www.nsa.gov.pl>
5. Strony i ich przedstawiciele mają obowiązek zawiadomić sąd o każdej zmianie swojego zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby. W razie zaniedbania tego obowiązku pismo sądowe pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia, chyba że nowy adres jest sądowi znany (art. 70 § 1 i 2 p.p.s.a.).

¹ Art. 177. § 1. Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Sylwester Miziołek
Sędziowie	Sędzia WSA Dorota Pędzwick-Moskał
	Sędzia WSA Krzysztof Armański (spr.)

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w dniu 25 lutego 2021 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włoszczowie

na uchwałę Rady Gminy Secemin

z dnia 22 czerwca 2016 r. nr XVII/112/16

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

I. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie:

- § 11 pkt 1 w części dotyczącej słów: „oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby”,
- § 11 pkt 3,
- § 12 ust. 1 pkt 3,
- § 14 ust. 1 pkt 17,
- § 15 ust. 1 pkt 1 i 2,
- § 16 ust. 1 pkt 2;

II. oddala skargę w pozostałej części.

Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy:

Starszy Sekretarz Sądowy

Joanna Nowak

UZASADNIENIE

Rada Gminy Secemin, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2016 roku, poz. 446 z późn. zm.), dalej jako „u.s.g.”, oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.), dalej jako „u.c.p.g.”, podjęła w dniu 22 czerwca 2016 r. uchwałę nr XVI/112/16 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Secemin, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako Regulamin).

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wniósł Prokurator Rejonowy we Włoszczowie zaskarżając ją w części i zarzucając istotne naruszenie prawa, to jest 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, § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, jak i art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g., polegające na zawarciu w Regulaminie regulacji z przekroczeniem delacji ustawowej przy określeniu obowiązków właścicieli nieruchomości, obowiązujących ich zakazów i nakazów oraz nieuprawnione powtórzenie i modyfikację zapisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych ustaw - poprzez:

1. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego i nałożenie w przepisie § 12 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się place zabaw dla dzieci i piaskownice obowiązku wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej 1 raz do roku (w miesiącach kwiecień lub maj) lub każdorazowo w przypadku stwierdzenia zanieczyszczeniami zagrażającymi bezpieczeństwu korzystających;
2. przekroczenie upoważnienia ustawowego w § 11 Regulaminu poprzez określenie, iż usuwanie błota, śniegu i lodu z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości powinno odbywać się niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby oraz, iż składanie uprzątniętego błota, śniegu, lodu i piasku winno odbywać się na skraju chodnika lub obok drogi tak aby mogły być zgarnięte przez służby komunalne oraz zobowiązanie właścicieli nieruchomości do likwidowania śliskości na drogach publicznych wewnętrznych, ulicach i placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych;
3. przekroczenie upoważnienia ustawowego w § 14 ust. 1 pkt 17 uchwały poprzez

nałożenie zakazu zbierania do pojemników i worków na odpady komunalne śniegu, lodu, gorącego popiołu i żużlu, nieczystości ciekłych, szlamu, substancji toksycznych, żrących, wybuchowych, przeterminowanych leków, zużytych olejów, resztek farb, rozpuszczalników, lakierów, i innych odpadów niebezpiecznych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, odpadów wielkogabarytowych, budowlanych, rozbiórkowych, oraz odpadów z działalności gospodarczej;

4. przekroczenie upoważnienia ustawowego w § 15 ust. 1 i 2 oraz § 16 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, poprzez zapis określający nie tylko minimalną, ale także maksymalną pojemność urządzenia przeznaczonego do zbierania odpadów komunalnych w § 15 ust. 1 worków o pojemności od 60 do 120 l, pkt 2 pojemników o pojemności 120, 240 i 1100 l, kontenerów KP o pojemności 6500 - 7000 L, kosze uliczne od 10 do 30 L, w § 16 ust. 1 pkt 2 pojemników od 1100 do 7000 L w zabudowie wielorodzinnej, pojemników 120, 240, lub worków 60-120 L w zabudowie jednorodzinnej lub zagrodowej i letniskowo mieszkaniowej.

Mając na uwadze powyższe Prokurator Rejonowy w Pińczowie wniósł o stwierdzenie nieważności § 12 ust. 1 pkt 3, § 11, § 14 ust. 1 pkt 17, § 15 ust. 1 i 2 oraz § 16 ust. 1 pkt 2 Regulaminu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i podniósł, iż w jego ocenie kwestionowane zapisy uchwały nie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej, a ponadto zaskarżona uchwała została w całości uchylona i obecnie nie jest obowiązującym aktem prawa miejscowego regulującym utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy Secemin.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zsz⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.), 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, t.j. Dz.U. z 2019 poz. 2167). 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. Jednocześnie, zgodnie z art. 134 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

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 pomieszanie 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 narusza 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" (t.j. 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).

Zaskarżona uchwała została podjęta w wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 4 u.c.p.g. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy 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 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.

Regulamin może wprowadzić obowiązek selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych innych niż wymienione w ust. 2 pkt 1 lit. a (art. 4 ust. 2a).

Przechodząc do oceny zaskarżonych zapisów Regulaminu należy przytoczyć § 11 Regulaminu, kwestionowany przez Prokuratora w całości. Zgodnie z jego brzmieniem właściciele nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, są zobowiązani do:

- 1) 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;
- 2) składanie uprzątniętego błota, śniegu, lodu i piasku na skrajach chodnika lub obok drogi, tak aby mogły być zgarnięte przez służby komunalne;
- 3) likwidowania śliskości na drogach publicznych, wewnętrznych, ulicach, placach w okresie mrozów i opadów śnieżnych.

Sąd uznał skargę Prokuratora w zakresie dotyczącym tego przepisu za zasadną po pierwsze jeśli chodzi o pkt 1 w części dotyczącej słów „oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby”.

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. 1 pkt 1 lit. b u.c.p.g. dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), ale już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W kwestii zaś usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych "wzdłuż nieruchomości" wypowiada się art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., a nie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Przepis 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., tj. 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 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 2019r., sygn. II SA/Gd 80/19, wyrok WSA w Poznaniu z

dnia 16 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Po 1060/15). W zaskarżonym przepisie uchwały zapisano, że regulowany tam obowiązek dotyczy „chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości”, co może wskazywać, że nie chodzi tu o sam teren nieruchomości, o którym zresztą mowa we wcześniejszej części przepisu. Taki zapis może świadczyć o tym, że uchwałodawca lokalny wkroczył w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g., dodatkowo przy pominięciu zapisu, że za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, oraz że właściciel nieruchomości nie jest obowiązany do uprzątnięcia chodnika, na którym jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

Odnosząc powyższe wywody do okoliczności sprawy należy stwierdzić, że zaskarżony przepis we wspomnianej części wykracza poza delegację ustawową i nadto powiela z niedopuszczalną modyfikacją regulację ustawową zawartą w art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. W tym zakresie Regulamin odnosi się bowiem do chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości właściciela – a więc terenu poza samą nieruchomością – co stanowi rodzaj publicznego świadczenia, które może zostać nałożone na właściciela nieruchomości w interesie zbiorowości tylko w drodze wyraźnego przepisu rangi ustawowej i które rzeczywiście zostało na właścicieli nieruchomości nałożone na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Z analogicznych powodów za zasadny należało uznać zarzut skargi dotyczący § 11 pkt 3 Regulaminu, w którym obowiązek likwidowania śliskości odniesiono do miejsc wykraczających poza teren nieruchomości właściciela, tj. do dróg publicznych, wewnętrznych, ulic, placów.

Ponadto należy zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratora co do wadliwości określenia przez lokalnego prawodawcę częstotliwości obowiązków określonych w § 11 pkt 1 – poprzez wskazanie, że mają być wykonane "niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby" – co również było niezgodne z cyt. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Ten przepis ustawy nie upoważniał bowiem rady gminy do określania czasu czy częstotliwości uprzątnięcia zanieczyszczeń, a więc organ w kwestionowanym postanowieniu Regulaminu przekroczył zakres upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2020 r. o sygn. akt IV SA/Wa 1218/20).

Brak było natomiast powodów do stwierdzenia nieważności pkt 1 § 11 w pozostałej, początkowej części, określającej obowiązek, którego dotyczy delegacja ustawowa. Podobnie Sąd w składzie orzekającym nie znalazł wystarczających

podstaw do stwierdzenia nieważności § 11 pkt 2 Regulaminu. Określenie tego jak ma wyglądać składowanie (magazynowanie) błota, śniegu, lodu czy piasku do czasu pozbycia się go przez służby komunalne, mieści się w pojęciu "uprzątnia" użytym w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy. Ponadto określenie miejsca magazynowania błota, śniegu itd. jest racjonalne i zgodne z powszechnie stosowaną praktyką, stanowi jedynie dozwolone uszczegółowienie zasad uprzątnia błota, śniegu lodu i zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 grudnia 2019 r., II SA/Ke 706/19, wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 października 2020 r., sygn. II SA/Kr 256/20).

Z całą pewnością z art. 4 ust. 2 i ust. 2a u.c.p.g. nie wynika kompetencja rady gminy do nakładania na właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw, obowiązku wymiany piasku z częstotliwością przynajmniej raz do roku (w miesiącach kwiecień lub maj) lub każdorazowo w przypadku stwierdzenia zanieczyszczenia piasku odchodami zwierzęcymi lub innymi zanieczyszczeniami zagrażającymi bezpieczeństwu korzystających (§ 12 ust. 1 pkt 3 Regulaminu). W szczególności wyjaśnić wypada, że upoważnienie ustawowe, o którym mowa w art. 4 ust. 2 pkt 6 u.p.c.g. 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 a nie właścicieli nieruchomości, na których znajdują się przeznaczone dla dzieci piaskownice do zabaw dla dzieci (por. m.in. wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 stycznia 2021 r., sygn. II SA/Łd 277/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2020, sygn. IV SA/Po 355/20).

Skarga zasługiwała na uwzględnienie również w odniesieniu do regulacji § 14 ust. 1 pkt 17 załącznika do uchwały. W przepisie tym zamieszczono nieuprawniony zakaz gromadzenia w pojemnikach na odpady określonych rodzajów tych odpadów. Sąd podziela stanowisko Prokuratora, zgodnie z którym regulacja ta nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej art. 4 ust. 2 u.c.p.g., a zagadnienia nią objęte zostały uregulowane w przepisach odrębnych, 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.

Z treści art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy wprost wynika, że regulamin ma określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące minimalnej pojemności pojemników przeznaczonych do zbierania odpadów. Tymczasem Rada w niniejszym przypadku w § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 16 ust. 1 pkt 2 Regulaminu określiła tę pojemność bądź to w sposób sztywny, wskazując przy tym jednocześnie na kilka wielkości – np. w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. b, bądź też poprzez określenie nie tylko minimalnej, ale też maksymalnej pojemności, co pozostaje w sprzeczności z powołanym uregulowaniem ustawy. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że Prokurator mylnie wnosił w skardze o stwierdzenie nieważności § 15 ust. 1 i 2 Regulaminu, w ust. 2 § 15 ustalono bowiem nie wielkość pojemników, ale miesięczną ilość odpadów wytworzonych na nieruchomościach – w celu określenia ilości pojemników. W treści zarzutu opisanego w punkcie 4. skargi prawidłowo natomiast opisano, że pojemność urządzeń do zbierania odpadów została ujęta wyłącznie w § 15 ust. 1 – i to tylko w punktach 1 i 2, których w konsekwencji Sąd stwierdził nieważność w punkcie I. wyroku.

Ponadto należy podnieść, odnosząc się do treści odpowiedzi na skargę, że istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. Kontrola sądowa, w przypadku ustalenia sprzeczności aktu prawa miejscowego z obowiązującym prawem, prowadzi do stwierdzenia nieważności takiego aktu. Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili podjęcia uchwały (skutek *ex tunc*). Jak wskazuje się w orzecznictwie i doktrynie skutki stwierdzenia nieważności uchwały polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia, są dalej idące niż uchylenie/zmiana uchwały wywierające skutki od daty uchylenia/zmiany (por. stanowisko P. Chmielnickiego w glosie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 września 2003r. sygn. II SA/Wr 854/03 publ. Samorząd Terytorialny z 2005r. z. 7-8 poz. 125, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2007r. sygn. akt II OSK 1776/06 publ. LEX nr 327767).

Mając na uwadze powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględniając skargę stwierdził nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie § 11 pkt 1 w części dotyczącej słów: „oraz z chodników przylegających bezpośrednio do

II SA/Ke 1/21

nieruchomości, niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby”, § 11 pkt 3, § 12 ust. 1 pkt 3, § 14 ust. 1 pkt 17, § 15 ust. 1 pkt 1 i 2, § 16 ust. 1 pkt 2 – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., oddalając skargę w pozostałej, wskazanej wyżej części, na podstawie art. 151 p.p.s.a.

Właściwe podpisy na oryginale
Za zgodność z oryginałem świadczy:



Starszy Sekretarz Sądowy

Joanna Nowak

