



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 3925

WYROK NR II SA/WR 827/22
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant:

Sędzia WSA Adam Habuda (spr.)

Sędzia WSA Olga Białek

Asesor WSA Marta Pawłowska

Starszy asystent sędziego Katarzyna Grott

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 marca 2023 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Głogowie
na uchwałę Rady Gminy Pęcław
z dnia 29 czerwca 2016 r. nr XVI/90/16
w przedmiocie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pęcław

stwierdza nieważność § 11 ust. 2 i ust. 5 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XVI/90/16 z dnia 29 czerwca 2016 r. Rada Gminy Pęcław (dalej jako Rada) przyjęła regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pęcław (dalej Regulamin, uchwała).

Asesor Prokuratury Rejonowej w Głogowie (dalej jako skarżący, Asesor) w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zarzucił, że § 11 ust. 2 i ust. 5 Regulaminu rażąco narusza prawo, i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanej części.

Zdaniem skarżącego:

§ 11 ust. 2 Regulaminu w brzmieniu: „Właściciele nieruchomości w miarę potrzeb, lecz nie rzadziej niż raz na rok w okresie od 15 września do 15 października zobowiązani są do przeprowadzenia deratyzacji oraz na bieżąco w przypadku pojawienia się gryzoni na terenie nieruchomości”

oraz

§ 11 ust. 5 Regulaminu w brzmieniu: „Koszty przeprowadzenia deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości”

rażąco naruszają art. 7, art. 31 ust. 3, art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 3 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o otrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 250, dalej ucpg).

Asesor uzasadnił, że obowiązek deratyzacji należy do zadań własnych gminy, zaś art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie daje Radzie uprawnienia do przeniesienia tego zadania na inny podmiot. Także obciążenie kosztami deratyzacji właścicieli nieruchomości nastąpiło z przekroczeniem delegacji ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o umorzenie postępowania w sprawie skargi, ponieważ skargę Asesora uznała za zasadną, i przygotowała projekt stosownej zmiany. Rada zwróciła się o przeprowadzenie rozprawy również w razie nieobecności jej przedstawiciela.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

Jak stanowi art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 259, 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 i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie przywołanego przepisu kontroli Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu poddano będący aktem prawa miejscowego - o czym stanowi art. 4 ust. 1 ucpg - regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Pęcław.

W przypadku uwzględnienia skargi Sąd stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie nieważności.

Przepis art. 134 § 1 p. p. s. a. nakazuje Sądowi rozstrzygać w granicach danej sprawy, a Sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi.

Skargę wniósł prokurator (asesor prokuratury), któremu art. 8 § 1 p. p. s. a. udziela kompetencji do wniesienia skargi, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują prokuratorowi prawa strony.

Sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została bezpośrednio powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii naruszeń istotnych. Wynika to z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej u.s.g.) zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny.

W konsekwencji, wnioskując na zasadzie przeciwności, skoro nieistotne naruszenie prawa nie powoduje nieważności, to nieważnością skutkuje naruszenie prawa w stopniu istotnym.

Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Adaptując poczynione uwagi do realiów niniejszej sprawy należy stwierdzić, że przepisy zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, i nie mogą być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, Centralna Baza Orzeczeń i Informacji o Sprawach, CBOIS).

Według art. 3 ust. 1 ucpg utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Jak stanowi art. 4 ust. 1 ucpg rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, będący aktem prawa miejscowego.

Treść regulaminu wynika z art. 4 ust. 2 ucpg, a w punkcie 8 tej regulacji zawarto bezpośrednio relewantny w sprawie przepis stanowiący, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Przepis utrzymał niezmienną treść do chwili obecnej.

Z przywołanego przepisu czytelnie wynika, że regulacją Regulaminu, w zakresie deratyzacji, należy obligatoryjnie objąć dwie kwestie. Po pierwsze, Regulamin ma wyznaczyć zasady wyznaczania obszarów obowiązkowej deratyzacji, a więc wskazać tereny, na których deratyzacja musi być przeprowadzona. Po drugie, regulamin ma określać terminy, kiedy przeprowadza się deratyzację.

Trzeba więc przede wszystkim przyjąć, że ustawodawca udziela gminie kompetencji w zakresie przedmiotowym, ponieważ czyni sprawy zwalczania szkodliwych gryzoni obowiązkowym zadaniem własnym gminy (co wynika z art. 3 ust. 1 ucpg w związku z art. 4 ucpg). Idzie za tym obowiązek gminy realizacji takiego zadania, a w ramach tej realizacji gmina ma wskazać obszary, gdzie deratyzacja jest obowiązkowa, i określić terminy jej przeprowadzenia.

Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 8 ucpg nie sposób jednak wyprowadzić wniosku, jakoby gmina mogła regulować zakres podmiotowy w odniesieniu do deratyzacji, to znaczy wskazywać podmioty – w realiach sprawy właścicieli nieruchomości – którzy powinni podejmować się zwalczania gryzoni. Ustawodawca obciąża tym obowiązkiem gminę, i jest przekroczeniem delegacji ustawowej, działaniem bez podstawy prawnej, przeniesienie tego obowiązku na właścicieli nieruchomości. Skład orzekający w pełni podziela stanowisko wyrażone w tym względzie przez Sąd II instancji wyroku z dnia 13 września 2016 r. (sygn. II OSK 3026/14, CBOIS), który orzekł, że wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości przeprowadzana jest przez właściciela. Taki przepis regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

Tylko na marginesie Sąd chce zaznaczyć, że gdyby ustawodawca przewidział obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie deratyzacji, w szczególności dopuścił nałożenie obowiązków w tym zakresie za pomocą regulaminu, to napisałby tak w tekście ustawy, tak jak uczynił to w przewidując możliwość wprowadzenia w regulaminie obowiązku selektywnego zbierania i odbierania odpadów komunalnych (art. 4 ust. 2a ucpg), czy też przewidując ujęcie w regulaminie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe (art. 4 ust. 2 pkt 6 ucpg).

Jeżeli ustawodawca takiej regulacji nie przewidział w kwestii wskazania podmiotów zobowiązanych do deratyzacji, to nie dysponuje prawodawca lokalny kompetencją do wskazania takich podmiotów w regulaminie. Wobec tego jedynym podmiotem zobowiązanym do realizacji zadań w tym zakresie pozostaje gmina, którą ustawodawca generalnie czyni odpowiedzialną za utrzymanie czystości i porządku w gminie.

W tym świetle istotnie narusza prawo Rada poprzez § 11 ust. 2 nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek przeprowadzenia deratyzacji. Nie może także ostać się w obrocie prawnym § 11 ust. 5 Regulaminu stanowiący, że koszty deratyzacji obciążają właścicieli nieruchomości, skoro przedmiotowy obowiązek jest niezgodny z prawem.

Kontrola Regulaminu w pozostałym zakresie nie wykazała naruszenia prawa, a Sąd nie stwierdził, jakoby wykasowanie z Regulaminu zaskarżonych przepisów oddziaływało na jego pozostałą część, uniemożliwiając jej utrzymanie w życiu prawnym.

Z powyższych względów skarga okazała się uzasadniona, i Sąd, na zasadzie art. 147 § 1 p. s. a. uwzględnił skargę, stwierdzając nieważność § 11 ust. 2 i § 11 ust. 5 Regulaminu.