



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 lipca 2023 r.

Poz. 4024

WYROK NR III OSK 4830/21
NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 13 kwietnia 2022 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:
Sędziowie

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk
Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz
Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 13 kwietnia 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu
z dnia 28 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 550/20
w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich
na uchwałę Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki
z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/103/2019
w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy
Kamieniec Ząbkowicki

uchyla pkt drugi zaskarżonego wyroku i stwierdza nieważność § 4 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zaskarżonym wyrokiem z dnia 28 stycznia 2021 r. sygn. akt II SA/Wr 550/20, po rozpoznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na uchwałę Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/103/2019 w przedmiocie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kamieniec Ząbkowicki, w punkcie pierwszym stwierdził nieważność § 4 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.” zaskarżonej uchwały oraz § 3 ust. 7, § 10 ust. 3, § 11 ust. 7, § 19 ust. 2, § 22 ust. 2 w części, w jakiej nie określa terminów deratyzacji obszarów wskazanych w § 22 ust. 1 pkt 1 i § 27 we fragmencie „z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2020 r.” załącznika do uchwały (zwanego dalej w skrócie Regulaminem), natomiast w punkcie drugim skargę w pozostałym zakresie oddalił.

W motywach orzeczenia Sąd pierwszej instancji podniósł, że część zarzutów zawartych w skardze okazała się zasadna. Zarówno w § 4 uchwały, jak i w § 27 Regulaminu, w którym zamieszczono zapis, że „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od 1 lutego 2020 r.”, pozostają w oczywistej sprzeczności z jednoznaczną treścią art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.o.a.n. stanowiącego, że akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Skoro data wejścia w życie aktu zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące została określona konkretnym przepisem ustawy, dowolność rady gminy została owym przepisem ograniczona.

Odnosząc się do regulacji zawartej w § 3 ust. 7 Regulaminu wskazano, że wykracza ona poza upoważnienie wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie u.c.p.g. W ocenie Sądu organ stanowiący gminy nie może narzucać obywatelom, żeby minimalizowali objętość odpadów typu PET przed ich złożeniem w pojemnikach czy workach. Tego rodzaju zapisy mogą mieć jedynie walor edukacyjny i poszerzający świadomość właścicieli nieruchomości na temat możliwości ograniczania powstawania odpadów komunalnych. Nałożenie takich konkretnych obowiązków na właścicieli nieruchomości w regulaminie czystości i porządku w gminie nie ma podstaw prawnych.

Za sprzeczny z art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) zwanej dalej w skrócie u.s.g., art. 4 ust. 2 u.c.p.g. oraz § 115 w zw. z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) zwanego dalej w skrócie z.t.p., Sąd uznał § 10 ust. 3 i § 11 ust. 7 Regulaminu. Art. 4 ust. 2 pkt 2 u.c.p.g. pozwala radzie gminy na określenie warunków rozmieszczenia pojemników oraz ich utrzymania w odpowiednim stanie technicznym, sanitarnym i porządkowym, ale nie daje podstaw do określania warunków, w jakich powinno znajdować się miejsce ustawiania tych pojemników. Zakwestionowane zapisy regulaminu nakładające na właścicieli nieruchomości szczególne obowiązki dotyczące warunków umiejscowienia pojemników do zbierania odpadów nie mają umocowania w ustawie, a ponadto wkraczają w prawo własności, albowiem to od właściciela posesji zależy, w którym miejscu nieruchomości będzie on przechowywał ww. urządzenia. Kwestie związane z opróżnianiem pojemników przez właściwą jednostkę, w tym związane z dostępnością tych pojemników, winny być ewentualnie uregulowane w umowie dotyczącej wywozu odpadów komunalnych.

Podważono również legalność § 19 ust. 2 Regulaminu nakazującego w istocie prowadzenie każdego psa na smyczy we wszystkich miejscach publicznych. Taki nakaz, jako zbyt daleko idący, nie znajduje uzasadnienia celowościowego i narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Ustosunkowując się zaniechania w § 22 ust. 2 Regulaminu wskazania obszarów opisanych w § 22 ust. 1 pkt 1 jako obszarów podlegających deratyzacji Sąd stwierdził, iż nieobjęcie obowiązkiem deratyzacji obszarów zabudowanych obiektami i magazynami wykorzystywanymi odpowiednio do przetwórstwa spożywczego bądź

przechowywania produktów rolno-spożywczych w istocie skutkuje naruszeniem art. 7, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g.

Nie zasługiwał na uwzględnienie zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzut kwestionujący prawidłowość § 4 Regulaminu, w którym zobowiązano właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego przez odgarnięcie ich w miejsce nie powodujące zakłóceń ruchu pieszych lub pojazdów. Zaakcentowano, że w odróżnieniu od 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 każdego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a już nie położonego wzdłuż takiej nieruchomości chodnika. W kwestii 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. Art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. nie reguluje kwestii powierzonych do uregulowania przez ustawodawcę radzie gminy, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. Rada gminy nie naruszyła delegacji ustawowej w zakresie art. 5 u.c.p.g., bowiem przepis ten takiej delegacji nie tworzy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Prokurator Rejonowy w Ząbkowicach Śląskich, zaskarżając go w części, tj. punkcie drugim oddalającym skargę. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 4 ust. 2 pkt 1 c u.c.p.g. skutkujące uznaniem, że zaskarżony przepis § 4 Regulaminu nakładający na mieszkańców gminy obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego, nie został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 u.c.p.g., podczas gdy analiza treści przywołanego przepisu Regulaminu dowodzi, że obejmuje on kwestie, które nie zostały powierzone przez ustawodawcę do uregulowania przez organ stanowiący gminy.

W oparciu o powyższy zarzut wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i wydanie orzeczenia reformatoryjnego stwierdzającego nieważność § 4 Regulaminu.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozwagę jedynie przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. W tej sprawie Sąd nie stwierdził wystąpienia przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając tę sprawę Naczelnny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związanie podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskiem.

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jak wynika z art. 176 P.p.s.a. strona skarżąca kasacyjnie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Sprawa podlega na podstawie art. 182 § 2 P.p.s.a. rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona skarżąca kasacyjnie zrzekła się rozpoznania sprawy na rozprawie w skardze kasacyjnej, a strona przeciwna nie wniosła o przeprowadzenie rozprawy.

Zakres zaskarżenia skargą kasacyjną wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich obejmuje jedynie punkt drugi zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, a tym samym

rozpoznanie skargi kasacyjnej w granicach jej zarzutów zostanie ograniczone tylko do punktu drugiego wyroku Sądu pierwszej instancji, którym Sąd ten oddalił w pozostałym zakresie skargę.

Skarga kasacyjna jest zasadna.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stanowi akt prawa miejscowego. Jak wynika z art. 94 Konstytucji RP treść aktu prawa miejscowego powinna być ustanowiona na podstawie i w granicach zawartych w ustawie. Tym samym wydając akt prawa miejscowego musi organ samorządu ściśle przestrzegać delegacji ustawowej. Skutkiem tego organ stanowiący gminy ma obowiązek ścisłego przestrzegania zakresu upoważniającej do wydania aktu delegacji oraz zakaz powtarzania tych uregulowań, które zostały już zawarte w źródle prawa powszechnie obowiązującego, szczególnie zaś modyfikowania przepisów ustawowych (zob. np. wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 stycznia 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1731/13). Unormowania zawarte w regulaminie wykraczające poza delegację ustawową powinny być uznane za sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. i w przypadku ich zaskarżenia do sądu należy stwierdzić ich nieważność na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. Zakres spraw, które podlegają regulacji w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy jako akcie prawa miejscowego wynika z treści art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Przepis ten zawiera zamknięty katalog kwestii, których uregulowanie przekazane zostało do kompetencji rady gminy (por. wyrok NSA z 17 października 2018 r. sygn. akt II OSK 2584/16, LEX nr 2587667).

Skarga kasacyjna zawiera jeden zarzut. Zarzuca strona skarżąca kasacyjnie Sądowi pierwszej instancji naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 4 ust. 2 pkt 1 c u.c.p.g. skutkujące uznaniem, że zaskarżony § 4 Regulaminu nakładający na mieszkańców gminy obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 4 ust. 2 u.c.p.g. Strona skarżąca kasacyjnie podnosi, że § 4 Regulaminu obejmuje kwestie, które nie zostały powierzone przez ustawodawcę do uregulowania przez organ stanowiący gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c rada gminy uchwalając regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy ma obowiązek określenia wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Zarówno Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, jak i strona skarżąca kasacyjnie zgodnie wskazały, że obowiązek uregulowania w uchwale o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy wymagań w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego dotyczy tylko tych właścicieli, których nieruchomości służą użytkowi publicznemu. Powołany przepis nie zawiera delegacji ustawowej do zobowiązania w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy właścicieli do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego. Taki zaś obowiązek wynika z § 4 Regulaminu.

Trafnie argumentuje strona skarżąca kasacyjnie, że obowiązki nakładane na właścicieli nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z chodnikami wynikają nie z regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, ale wprost z art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. Zgodnie z tym przepisem 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; a przy tym właściciele nieruchomości nie są obowiązani do uprzątnięcia chodników, na których jest dopuszczony płatny postój lub parkowanie pojazdów samochodowych.

W związku z powyższym trafnie zarzuca strona skarżąca kasacyjnie Sądowi pierwszej instancji dokonanie niewłaściwego zastosowania art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., który to przepis nie zawierał delegacji ustawowej do uregulowania w § 4 Regulaminu obowiązku właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego poprzez odgarnięcie ich w miejsca nie powodujące zakłóceń ruchu pieszych lub pojazdów. Taka treść przywołanego § 4 Regulaminu nie tylko, że została uregulowana bez upoważnienia ustawowego, to także

częściowo powtarza art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. w takim zakresie, w jakim nakłada obowiązek na właścicieli nieruchomości do uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż ich nieruchomości służących do użytku publicznego, a częściowo modyfikuje art. 5 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy dodatkowo zobowiązując właścicieli takich nieruchomości do odgarnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników w miejsca nie powodujące zakłóceń ruchu pieszych lub pojazdów.

Mając powyższe należy stwierdzić, że wykazane naruszenie prawa objęte § 4 Regulaminu ma charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Przez istotną wadliwość należy, w okolicznościach tej sprawy, rozumieć zarówno powtórzenie w akcie prawa miejscowego regulacji bezpośrednio wynikającej z ustawy, jak i modyfikację normy ustawowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003/9/100).

Z powyższych względów, na podstawie art. 188 P.p.s.a. w związku z art. 147 § 1 i art. 193 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny w punkcie pierwszym wyroku uchylił punkt drugi zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu i po rozpoznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Ząbkowicach Śląskich na zaskarżoną uchwałę Rady Gminy Kamieniec Ząbkowicki z dnia 28 listopada 2019 r. nr XIII/103/2019 w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamieniec Ząbkowski, stwierdził nieważność § 4 załącznika do tej uchwały.