



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 22 lutego 2017 r.

Poz. 768

Sygn. akt II SA/Lu 194/16



W Y R O K

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 25 października 2016 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marta Laskowska - Pietrzak
Sędziowie	Sędzia NSA Witold Falczyński (sprawozdawca)
	Sędzia NSA Grażyna Pawlos - Janusz
Protokolant	Starszy asystent sędziego Łucja Krasieńska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 października 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Tomaszowie Lubelskim

na uchwałę Rady Gminy Tomaszów Lubelski

z dnia 26 czerwca 2013 r., nr XXIV/196/2013

w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tomaszów Lubelski

stwierdza nieważność paragrafu 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 28 maja 2013 r. Rada Gminy w Tomaszowie Lubelskim podjęła uchwałę nr XXIV/188/2013 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tomaszów Lubelski. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 26 lipca 2013 r. pod poz. 3613 i stosownie do treści jej § 5 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Następnie w dniu 26 czerwca 2013 r. Rada Gminy w Tomaszowie Lubelskim podjęła uchwałę nr XXV/196/2013 zmieniającą ww. uchwałę z dnia 28 maja 2013 r. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 26 lipca 2013 r. pod poz. 3614 i stosownie do treści jej § 3 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Pismem z dnia 4 lutego 2016 r. Prokurator Rejonowy w Tomaszowie Lubelskim zaskarżył obie wskazane powyżej uchwały do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, zarzucając im rażące naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, poprzez wprowadzenie w niej rozwiązań (przepisów), które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Wskazując na powyższe Prokurator domagał się stwierdzenia nieważności uchwały nr XXIV/188/2013 w części obejmującej jej § 4 pkt 1 i 2, § 8 pkt 2 i § 17 pkt 1 oraz stwierdzenia nieważności uchwały nr XXV/196/2013 w części obejmującej jej § 1 pkt 1.

W uzasadnieniu skargi Prokurator Rejonowy w Tomaszowie Lubelskim – rozwijając zarzuty dotyczące uchwały zmieniającej z dnia 26 czerwca 2016 r. – wyjaśnił, że przepis § 1 pkt 1 tej uchwały (nadający nowe brzmienie § 3 uchwały z dnia 28 maja 2013 r.) nakłada na mieszkańców gminy Tomaszów Lubelski obowiązek oczyszczania chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz części nieruchomości służących do użytku publicznego ze śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń poprzez odgarnięcie i usunięcie śniegu i lodu w miejsce niepowodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów. W ocenie skarżącego nałożenie powyższych obowiązków wykracza poza ramy delegacji ustawowej, albowiem art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi jedynie o uprzątnięciu błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Przedmiotowa ustawa nie stanowi natomiast o oczyszczaniu innych miejsc (nieruchomości) niż tylko te udostępnione do użytku publicznego. Nałożenie przez Radę Gminy w Tomaszowie Lubelskim tegoż obowiązku również na chodniki położone wzdłuż nieruchomości - w ocenie Prokuratora – wykracza poza ramy nakreślone delegacją ustawową. Brak jest również podstaw prawnych do wskazania tegoż obowiązku poprzez zobowiązanie mieszkańców do odgarnięcia śniegu i lodu w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Tomaszów Lubelski – reprezentujący Gminę Tomaszów Lubelski w niniejszym postępowaniu – uznał skargę Prokuratora Rejonowego za zasadną. Jednocześnie wyjaśnił, że Rada Gminy Tomaszów Lubelski w ramach tzw. autokontroli przewidzianej w art. 54 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zamierza wyeliminować z obrotu prawnego uchwały nr XXIV/188/2013 i nr XXV/196/2013 w zaskarżonych częściach

Na mocy zarządzenia Przewodniczącego Wydziału z dnia 21 marca 2016 r. skarga Prokuratora Rejonowego w Tomaszowie Lubelskim na uchwałę nr XXV/196/2013 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 26 czerwca 2013 r. została zarejestrowana pod sygnaturą II SA/Lu 194/15. Skarga Prokuratora na uchwałę nr XXIV/188/2013 z dnia 28 maja 2013 r. została natomiast wyłączona do odrębnego postępowania i zarejestrowana pod sygnaturą II SA/Lu 195/16.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga na uchwałę nr XXV/196/2013 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 26 czerwca 2013 r. w całości zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się na wstępie do treści odpowiedzi na skargę wypada wyjaśnić, iż nie może być uznana za uwzględnienie skargi w trybie autokontroli przewidzianym w art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.), dalej jako „p.p.s.a.”, deklaracja ze strony organu wykonawczego Gminy Tomaszów Lubelski, iż Rada tej Gminy zamierza wyeliminować z obrotu prawnego uchwałę nr XXV/196/2013 zmieniającą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tomaszów Lubelski w zaskarżonej części. Co więcej, o uznaniu, że w niniejszej sprawie zastosowano tryb autokontroli w sposób, który uzasadniałby umorzenie postępowania sądowego jako bezprzedmiotowego, nie może świadczyć nawet okoliczność (znana Sądowi z urzędu), iż Rada Gminy w Tomaszowie Lubelskim przed rozpoznaniem skargi dopełniła powyższej deklaracji i w dniu 29 kwietnia 2016 r. podjęła uchwałę nr XVII/139/2016 (Dz. Urz. Woj. Lubel. z dnia 22 czerwca 2016 r. poz. 2465), którą w całości uchyliła zaskarżoną uchwałę oraz uchwałę nią zmienioną z dnia 28 maja 2013 r. nr XXIV/188/2013. Uchylenie zaskarżonej uchwały ma bowiem wyłącznie skutek konstytutywny ex nunc, tj. na przyszłość (odmiennie niż w przypadku stwierdzenia nieważności aktu, które przynosi skutek ex tunc, tj. od momentu jego uchwalenia). Przepisy zawarte w kwestionowanej uchwale, w przypadku jedynie ich uchylenia, a nie stwierdzenia ich nieważności, mogłyby zatem mieć w dalszym ciągu zastosowanie do okresu obowiązywania zaskarżonej uchwały, czyli od momentu jej wejścia w życie do czasu wejścia w życie przepisów ją derogujących (por. uchwały Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 oraz z dnia 14 lutego 1994 r., sygn. akt K 10/93).

Oceniając natomiast w dalszej kolejności dopuszczalność skargi wskazać należy, że zgodnie z art. 8 p.p.s.a. prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym - ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. Oznacza to, że decyzja prokuratora o udziale w postępowaniu przed sądem administracyjnym należy wyłącznie do tego podmiotu. Jej słuszność nie podlega ocenie sądu.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 177 ze zm.), zadaniem prokuratury jest w szczególności strzeżenie praworządności. W postępowaniu sądowoadministracyjnym prokurator realizuje zadania w zakresie ochrony praworządności, uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 i korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tym przepisie.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), dalej jako „u.s.g.”. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma więc w tym przypadku konieczności wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki lub interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06 – dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto zaskarżona uchwała nr XXV/196/2013 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie zmiany Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tomaszów Lubelski, stanowi akt prawa miejscowego, a zatem jej zaskarżenie przez prokuratora nie było ograniczone żadnym terminem (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Uznając więc za dopuszczalną skargę wniesioną przez Prokuratora Rejonowego w Tomaszowie Lubelskim, Sąd dokonał jej merytorycznej kontroli, dochodząc do wniosku, że skarga ta – ograniczając się do zakwestionowania wyłącznie § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały (przy czym w skardze błędnie określono jednostkę redakcyjną tego przepisu jako „§ 1 pkt 1”) – jest w całości zasadna.

W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przepisy prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów.

Zaskarżony przepis uchwały zmieniającej nr XXV/196/2013 nadał nowe brzmienie § 3 uchwały nr XXIV/188/2013, który to paragraf w konsekwencji uzyskał następującą treść: „Obowiązek oczyszczania chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz części nieruchomości służących do użytku publicznego ze śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń winien być realizowany przez odgarnięcie i usunięcie śniegu i lodu w miejsce nie powodujące zakłóceń w ruchu pieszych lub pojazdów”.

Oceniając zarzut przekroczenia w powyższym przepisie delegacji ustawowej wskazać na wstępie należy, że materialnoprawną podstawę zaskarżonej regulacji stanowiły przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.), dalej jako „ustawa”. 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; regulamin jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do ustępu 2 powołanego artykułu, regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące (m.in.) wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego (pkt 1 lit. „b”).

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, iż obowiązek określony na skutek wejścia w życie § 1 ust. 1 zaskarżonej uchwały wykracza poza delegację ustawową wynikającą z przytoczonego wyżej przepisu ustawy. Przepis ten – jak wynika z jego treści – stanowi bowiem podstawę do określenia w regulaminie szczegółowych wymagań dotyczących uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących (wyłącznie) do użytku publicznego. Rada Gminy Tomaszów Lubelski nie była zatem upoważniona do określenia w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Tomaszów Lubelski obowiązków w powyższym zakresie – jak to uczyniła – nie tylko w odniesieniu do nieruchomości służących do użytku publicznego, lecz również do wszelkich „chodników położonych wzdłuż nieruchomości” (a więc nie tylko tych powszechnie dostępnych, lecz również np. stanowiących części prywatnej nieruchomości i ogrodzonych).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że objęty skargą Prokuratora § 1 ust. 1 uchwały Rady Gminy Tomaszów Lubelski istotnie narusza prawo i winien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Z tego względu Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

Podkreślić końcowo należy, że przeszkody do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej wyżej części nie stanowi art. 94 ust. 1 u.s.g. Przepis ten wprawdzie nie pozwala na stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy po upływie roku od dnia jej podjęcia, jednakże ograniczenie to nie dotyczy aktów prawa miejscowego. Zaskarżona uchwała, jak wskazano wyżej, taki akt stanowi.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*