



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 7917

WYROK NR IV SA/PO 156/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 18 sierpnia 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaraczewo

Sygn. akt IV SA/Po 156/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann (spr.)

Sędzia WSA Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska

Protokolant sekr. sąd. Roman Sukhyi

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miasta i Gminy Jaraczewo

z dnia 10 marca 2016 r. nr XVI/94/2016

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaraczewo

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej: § 3 w zakresie wyrazu „niezwłocznego” oraz § 18;

2. w pozostałej części skargę oddala.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 10 marca 2016 r. Rada Miasta i Gminy Jaraczewo (dalej też jako „Rada Gminy”) podjęła uchwałę nr XVI/94/2016 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaraczewo (zwaną też dalej „Uchwałą” lub „Regulaminem”).

Pismem z 14 stycznia 2020 r. (znak: PO IV Pa 134.2019) Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim (dalej też jako „Prokurator” lub „Skarżący”) zaskarżył tę uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Zarzuciwszy Uchwale istotne naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 4 ust. 2 pkt 1c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach („Dz.U.2018.1454”; dalej w skrócie „u.c.p.g.”) przez przekroczenie ustawowego upoważnienia

i wprowadzenie w § 3 nakazu niezwłocznego uprzątnięcia przez właścicieli nieruchomości błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń oraz wskazanie sposobu realizacji tego obowiązku;

- art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. przez nie wyczerpanie zakresu przedmiotowego ustawowego upoważnienia i nie wskazanie prawidłowo w § 18 obszaru objętego przymusową deratyzacją, autor skargi wniósł o stwierdzenie nieważności „§3 i §18 załącznika zaskarżonej uchwały”.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał – odnosząc się do § 3 Regulaminu – że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1c u.c.p.g. nie daje gminie uprawnień do wskazywania terminów, w tym częstotliwości, z jaką mieszkańcy mają dokonywać czynności związanych z utrzymaniem porządku i czystości na należących do nich nieruchomościach. Z kolei w odniesieniu do § 18 Regulaminu, Skarżący podniósł, że art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. wymaga wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Powołując się na słownikową definicję, zauważył, że „wyznaczyć” to „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń”. Celem upoważnienia z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. było zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji. Zdaniem Skarżącego określenie terenów poprzez wskazanie: „obszar całej gminy” nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego ww. upoważnienia i skutkuje ułomnością, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. Gdyby intencją ustawodawcy było objęcie deratyzacją terenu całej gminy, ustanowiłby on jedynie wymóg określenia terminów deratyzacji.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Jaraczewa (dalej też jako „Burmistrz”) wniósł o jej oddalenie, wyjaśniając, że:

- powołany w skardze art. 4 ust. 2 pkt 1c u.c.p.g., w brzmieniu obowiązującym na dzień podejmowania Uchwały dotyczył określania w regulaminie wymagań obejmujących mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Tym samym zaskarżony § 3 Uchwały nie mógł naruszać tego przepisu;

- kwestia zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego w odniesieniu do wyznaczenia obszaru objętego przymusową deratyzacją była rozpatrywana przez sądy, które wydawały w tej kwestii rozbieżne rozstrzygnięcia. Organ uznał jednak za zasadne przywołanie wyroku WSA w Gliwicach z 04 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Gl 1035/15, w którym Sąd ten uznał, że wykładnia logiczna art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie wyklucza z góry możliwości wskazania całego obszaru gminy jako objętego deratyzacją. „Ustalenie, a następnie wskazanie konkretnych obszarów gminy, jak również częstotliwości podejmowanych w tym zakresie działań, są wyłączną kompetencją gminy, gdyż to właśnie jej organy są najlepiej zorientowane, gdzie i w jakim zakresie konieczne jest podjęcie działań deratyzacyjnych. O ile więc wspomniane organy będą dysponowały wiedzą, że problem występowania gryzoni istnieje na terenie całej gminy, to wówczas nie tylko mogą, a wręcz powinny akcją deratyzacyjną objąć całą gminę. Organ nadzoru nie może zaś w tym zakresie czynić jakichkolwiek zarzutów, gdyż wykracza to poza zakres kontroli zaskarżonego aktu pod względem legalności.” Zdaniem Burmistrza analogicznie w niniejszej sprawie Prokurator nie miał podstaw do zakwestionowania tego zapisu, nie znając okoliczności podjęcia uchwały właśnie w takim brzmieniu;

- zaskarżona uchwała nie ma załącznika. W tej sytuacji żądanie przez Prokuratora stwierdzenia nieważności § 3 i § 18 załącznika zaskarżonej uchwały jest bezpodstawne.

W piśmie procesowym z 24 lipca 2020 r. Burmistrz podtrzymał wszystkie twierdzenia wynikające z odpowiedzi na skargę oraz poinformował, że w dniu 28 kwietnia 2020 r. została podjęta uchwała Nr XVI/92/2020 Rady Miasta i Gminy Jaraczewo w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaraczewo, która wchodzi w życie z dniem 01 września 2020 r. i uchyla zaskarżoną uchwałę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

1. Skargę na przedmiotową uchwałę Rady Gminy wywiódł w niniejszej sprawie Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim, na podstawie przepisu art. 50 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, z późn. zm.; w skrócie „p.p.s.a.”), który wśród osób uprawnionych do wniesienia skargi wymienia także prokuratora.

2. Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez

kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. – nawiązującego w tym zakresie wprost do art. 184 Konstytucji RP – kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego (pkt 5) oraz inne akty tych organów i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6). Stosownie zaś do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia – który może obejmować całość albo tylko część danego aktu (zob.: J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, uw. 1 do art. 134; a także wyroki NSA: z 05.03.2008 r., I OSK 1799/07; z 09.04.2008 r., II GSK 22/08; z 27.10.2010 r., I OSK 73/10; dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej w skrócie „CBOSA”) – oraz rodzajem i treścią zaskarżonego aktu.

Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność takiej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Przy tym – jak to już wyżej wskazano – decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

3. Przedmiotem tak rozumianej kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Nr XVI/94/2016 Rady Miasta i Gminy Jaraczewo z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaraczewo.

3.1. Uchwała ta została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z 14 marca 2016 r. (poz. 2057) i zgodnie z jej § 21 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, i nadal obowiązuje.

Zaskarżona uchwała nie była nowelizowana. Natomiast z dniem 01 września 2020 r. nastąpi jej uchylenie, w związku z wejściem w życie uchwały Nr XVI/92/2020 Rady Miasta i Gminy Jaraczewo z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Jaraczewo (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 3752).

Okoliczność ta pozostaje jednak bez wpływu na niniejsze postępowanie sądowe, a w szczególności nie skutkuje jego bezprzedmiotowością.

3.2. Jak wynika z części wstępnej Uchwały, jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.) [powinno być „Dz. U. z 2016 r. poz. 250” – uw. Sądu; w skrócie „u.c.p.g.”] oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.; w skrócie „u.s.g.”).

3.3. Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, jest aktem prawa miejscowego – zostało to *expressis verbis* przesądzone przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 *in fine* u.c.p.g. Tym samym bez wątpienia należy ona do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., zaskarżalnych do sądu administracyjnego.

4. Mając wszystko to na uwadze Sąd uznał skargę Prokuratora za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania, w granicach zaskarżenia (zob. pkt 5 poniżej) oraz własnej kognicji.

5. W *petitum* skargi nie wskazano wyraźnie, czy Uchwała została zaskarżona przez Prokuratora w całości, czy w części. Jednakże z treści zarzutów i uzasadnienia skargi jasno wynika, że przedmiotem zaskarżenia zostały objęte jedynie przepisy: § 3 oraz § 18 Regulaminu (omyłkowo nazwanego we wnioskach skargi „załącznikiem zaskarżonej uchwały”, którego w rzeczywistości Uchwała nie posiada, co trafnie wytknięto w odpowiedzi na skargę).

Mając powyższe na względzie, Sąd tylko w tej części poddał zaskarżoną uchwałę merytorycznej kontroli w niniejszym postępowaniu sądowym, a to z uwagi na istniejące co do zasady związanie sądu administracyjnego przedmiotem zaskarżenia.

6. Jak to już wyżej wskazano, regulamin utrzymania czystości i porządku w gminie jest aktem prawa miejscowego (art. 4 ust. 1 in fine u.c.p.g.).

6.1. Dokonując bardziej szczegółowej klasyfikacji tego aktu, należy stwierdzić, że mieści się on w kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, dla których ustanowienia niezbędne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie szczególnej (zob. art. 40 ust. 1 u.s.g.). W odniesieniu do regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie takie upoważnienie wynika wprost z art. 4 u.c.p.g., który według – relewantnego w tej sprawie – stanu prawnego obowiązującego na dzień podjęcia Uchwały (tj. 10 marca 2016 r.), stanowił, że:

„1. 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.

2. 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.

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

3. Rada gminy jest obowiązana dostosować regulamin do wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w terminie 6 miesięcy od dnia uchwalenia tego planu.”

Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący (zob. wyrok NSA z 26.02.2015 r., II OSK 2638/14, CBOSA) i – jako że stanowi element normy kompetencyjnej – powinno być interpretowane ściśle. Przepisy art. 4 ust. 2 i 2a u.c.p.g. nie upoważniają rady gminy ani do stanowienia

aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tych przepisach, ani do podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż w każdym przypadku oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. np. wyroki WSA: w Krakowie z 22.01.2009 r., III SA/Kr 756/08; we Wrocławiu z 30.12.2009 r., II SA/Wr 470/09; w Poznaniu z 23.08.2018 r., IV SA/Po 517/18 – CBOSA).

6.2. W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87–art. 94 Konstytucji RP) akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: (1) powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; (2) o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły; (3) rangi podustawowej; (4) stanowionym na podstawie i w granicach ustaw; (5) wymagającym ogłoszenia.

6.3. W myśl art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Przy tym pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które wszak stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283; w skrócie „ZTP”). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter naruszenia prawa nieistotnego, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymenarnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np.: postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 23.05.2006 r., SK 51/05, OTK-A 2006, nr 5, poz. 58; wyrok TK z 16.12.2009 r., Kp 5/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 170; wyrok TK z 03.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51). Podobne stanowisko zajął w doktrynie G. Wierczyński, zdaniem którego sytuacje, w których naruszone zostały ZTP, powinny być traktowane jako nieistotne naruszenie prawa, a sytuacje, w których wraz z naruszeniem ZTP doszło do naruszenia konstytucyjnych zasad tworzenia prawa – jako naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego (zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 32; por. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 205–206).

6.3.1. Jednym ze wspomnianych „rudymenarnych kanonów” tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie.

6.3.2. Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji RP jest dyrektywa wynikająca z § 118 (analogicznie: § 137) w zw. z § 143 ZTP, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 662). Takie powtórzenie jest zasadniczo zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym w dominującym nurcie orzecznictwa trybunalskiego oraz sądów administracyjnych jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 11.10.2016 r., II OSK 3298/14, CBOSA). Co do zasady unormowania aktu prawa miejscowego zawierające powtórzenie regulacji ustawowych naruszają nie tylko przepis § 118 w zw. z § 143 ZTP, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii bez wymaganego upoważnienia bądź też z przekroczeniem jego granic (por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego*, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 663). Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne uznaje się niekiedy powtarzanie w aktach prawa miejscowego – takich zwłaszcza jak statuty czy regulaminy – innych regulacji normatywnych. W każdym jednak przypadku tego rodzaju powtórzenia powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania (zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki*

prawodawczej, Warszawa 2012, s. 35 i 241). Wypada podkreślić, że należałoby się jednak wystrzegać dokonywania nawet takich dosłownych powtórzeń – zastępując je, w miarę potrzeby, odesłaniami do odnośnych regulacji normatywnych – gdyż nawet dosłowne przytoczenie aktualnego brzmienia danej regulacji normatywnej, w przypadku jej późniejszej zmiany może stać się źródłem istotnych wątpliwości interpretacyjnych co do tego, w jakim brzmieniu (przytoczonym czy następnie zmienionym) obowiązuje ona na gruncie danego aktu prawa miejscowego.

6.3.3. Nie mniej istotne znaczenie ma również wysłowny w Zasadach techniki prawodawczej (por. zwłaszcza § 6 ZTP) generalny nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Postulaty te znajdują niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 181 i n.). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (zob. wyrok WSA z 26.03.2016 r., IV SA/Po 62/16, CBOSA).

7. Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego Regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie powinny w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 u.c.p.g., być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, tudzież powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w tym akcie nakazów albo zakazów w sposób niejasny lub nieusuwalnie niejednoznaczny. Naruszenie któregośkolwiek z tych wymogów skutkuje, co do zasady, nieważnością wadliwego postanowienia Uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09; CBOSA).

8. W świetle powyższych uwag Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie w części zarzucającej istotną wadliwość § 18 Uchwały. Natomiast w odniesieniu do postanowienia § 3 Uchwały, Sąd uznał, że jest ono wadliwe jedynie w zakresie wyrazu „niezwłocznie”, zaś w pozostałym zakresie skarga na to postanowienie zasługuje na oddalenie.

Uzasadniając takie rozstrzygnięcie, w tym odnosząc się do poszczególnych zarzutów i twierdzeń skargi oraz odpowiedzi na skargę, należy wskazać, co następuje.

8.1. Ad § 3 Uchwały

W myśl tego postanowienia: „Właściciele nieruchomości w części służącej do użytku publicznego mają obowiązek niezwłocznego uprzątnięcia śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń, w sposób niepowodujący zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów.”

Nie ulega wątpliwości, że zamiarem Rady uchwalającej ten przepis było określenie 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” – czego w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały dotyczył art. 4 ust. 2 pkt 1 „lit. b” u.c.p.g., a obecnie: art. 4 ust. 2 pkt 1 „lit. c” u.c.p.g. (ten ostatni omyłkowo powołany przez Prokuratora w skardze zamiast oznaczenia aktualnego na dzień uchwalenia Regulaminu).

Sąd podziela stanowisko i argumentację Skarżącego, że w zakresie omawianego upoważnienia ustawowego nie mieści się możliwość określania w regulaminie, iż poruczone uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego ma następować „niezwłocznie”.

Godzi się w tym miejscu dodatkowo zauważyć, że w analogicznej regulacji ustawowej – art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. – ustawodawca, nakładając na właścicieli nieruchomości podobny obowiązek: uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości,

również nie uznał za potrzebne ani właściwe, określenie terminu lub częstotliwości (tudzież „czasu reakcji”) wypełniania tego obowiązku.

Poza tym zastosowanie się do nałożonego w Regulaminie obowiązku „niezwłocznego” uprzątnięcia śniegu – rozumianego literalnie – oznaczałoby konieczność przystąpienia do jego uprzątnięcia jeszcze w czasie trwania opadu atmosferycznego, co byłoby, z punktu widzenia prakseologii, działaniem oczywiście nieracjonalnym (argumentum ad absurdum).

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 3 Uchwały w zakresie wyrazu „niezwłocznie” (pkt 1 sentencji wyroku). Natomiast w pozostałym zakresie tego postanowienia skarga jest, zdaniem Sądu, niezasadna, i jako tak podlegała oddaleniu (pkt 2 sentencji wyroku).

Wbrew bowiem stanowisku przedstawionemu w skardze, Rada Gminy w § 3 Regulaminu nie wskazała konkretnego sposobu, w jaki mają być uprzątnięte śnieg, lód, błoto i inne zanieczyszczenia. W istocie Rada Gminy ograniczyła się jedynie do wskazania celu, jaki ma być osiągnięty przez właścicieli nieruchomości przy ww. uprzątnięciu, a mianowicie niespowodowanie zakłóceń ruchu pieszych i pojazdów. Regulacja taka nie stanowi, w ocenie Sądu, przekroczenia ustawowej kompetencji. Natomiast orzeczenia, na które powołał się Prokurator, zapadły w innym stanie faktycznym. W niniejszej sprawie nie uregulowano kwestii konkretnego sposobu uprzątnięcia śniegu i innych zanieczyszczeń (np. ich „przymowiania”), ani miejsca ich gromadzenia (np. przy krawędzi jezdni). W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą skargę, sposób, w jaki Prokurator odczytuje normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b u.c.p.g. (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia Uchwały), de facto sprowadzałby kompetencje Rady Gminy do prostego przepisania treści omawianego przepisu (por. wyrok WSA z 07.07.2020 r., IV SA/Po 139/20, CBOSA).

8.2. Ad § 18 Uchwały

W myśl tej regulacji regulaminowej:

„1. Jako obszar obowiązkowej deratyzacji wyznacza się obszar całej gminy.

2. Terminami przeprowadzenia obowiązkowej deratyzacji jest okres między 15 a 30 października.”

Jest poza sporem, że cytowana regulacja służy wypełnieniu delegacji ustawowej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., nakładającej na Radę Gminy obowiązek określenia w Regulaminie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących „wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania”.

Sąd podziela stanowisko Skarżącego, że w świetle art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. jest zasadą, iż w regulaminie utrzymania czystości i porządku w gminie należy wskazać konkretne obszary na terenie danej gminy, które z uwagi na ich szczególne uwarunkowania (np. sposób zagospodarowania, położenie lub sąsiedztwo), są w istotnym stopniu narażone na inwazję szkodliwych gryzoni, przez co powinny zostać objęte obowiązkiem regularnej deratyzacji. Natomiast objęcie takim obowiązkiem terenu całej gminy można by ewentualnie uznać za dopuszczalne jedynie wyjątkowo – o ile przemawiają za tym szczególne względy, w każdym przypadku przekonująco przedstawione przez organ danej gminy w uzasadnieniu do projektu uchwały, a w ostateczności w odpowiedzi na skargę.

W przeciwnym razie dana gmina musi liczyć się z zarzutem, że wskazanie – tak jak w kontrolowanej Uchwale – jako obszaru obowiązkowej deratyzacji terenu całej gminy, a więc, *lege non distinguente*, wszystkich nieruchomości położonych w jej granicach (zatem także np. obszarów niezabudowanych lub terenów zielonych), godzi w konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Należy wyjaśnić, że w świetle tej zasady – wywodzonej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane jedynie w koniecznych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie. W konsekwencji wprowadzenie takich ograniczeń należy każdorazowo poprzedzić starannym rozważaniem trzech podstawowych kwestii (por.: wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 18): (i) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (tzw. kryterium przydatności); (ii) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (tzw. kryterium niezbędności); (iii) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (tzw. kryterium proporcjonalności sensu stricto).

W ocenie Sądu, przynajmniej tych dwóch ostatnich kryteriów – niezbędności oraz proporcjonalności sensu stricto – nie spełnia przepis § 18 ust. 1 Regulaminu, gdyż organy Miasta i Gminy Jaraczewo w żaden sposób nie wykazały – ani w uzasadnieniu do projektu Uchwały, ani nawet w odpowiedzi na skargę – potrzeby objęcia obowiązkową deratyzacją wszystkich nieruchomości położonych na obszarze tej gminy. Za wymagane uzasadnienie nie może być bowiem poczytane samo powołanie się przez organ, w odpowiedzi na skargę, na konkretny wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, który w określonym stanie faktycznym taką możliwość dopuścił. I to powołanie się bez nawet próby wykazania, że prawnie relewantne okoliczności faktyczne tamtej sprawy były w istotnym stopniu zbieżne ze stanem faktycznym sprawy niniejszej.

Ubocznie godzi się zauważyć, że z lektury uzasadnienia wyroku WSA w Gliwicach powołanego w skardze (sygn. akt II SA/GI 1035/15) wynika, iż w tamtej sprawie organy gminy przedstawiły konkretną argumentację, która ich zdaniem miała przemawiać za objęciem obowiązkiem deratyzacji obszaru całej gminy – czego w niniejszej sprawie organy Miasta i Gminy Jaraczewo nie uczyniły.

Z tych wszystkich względów należało stwierdzić nieważność § 18 ust. 1 Uchwały oraz, ściśle z nim związanego, § 18 ust. 2 Uchwały (pkt 1 sentencji wyroku).

9. Mając wszystko to uwadze, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. oraz w związku z art. 94 ust. 1 in fine u.s.g., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 3, w zakresie wyrazu „niezwłocznie”, oraz jej § 18 (pkt 1 sentencji wyroku).

Natomiast w pozostałej części – tj. co do również zaskarżonego przez Prokuratora, pozostałego (tj. niewskazanego w pkt 1 sentencji wyroku) zakresu § 3 Uchwały – Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Asesor sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz-Grochowska