



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 marca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Józef Maleszewski (spr.)
	Sędzia WSA Tomasz Grossmann
	Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska
Protokolant	st. sekr. sąd. Natalia Kańduła

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 marca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim
na uchwałę Rady Gminy Baranów
z dnia 6 listopada 2018 r. nr LXII/329/2018
w sprawie uchwalenia Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie
Gminy Baranów

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 ust.3,
§ 3 ust. 1, § 3 ust. 2, § 9 ust. 3 oraz § 18 ust.2 pkt 4 załącznika do tej uchwały;
2. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Wyrok z dnia 12.03.2020 r.
Postanowienie
sygn. akt IV SA/Po 1032/19 jest prawomocny(ą)
od dnia 23.03.2020 r.
podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Natalia Kańduła
St. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Gminy Baranów (zwana dalej „Radą”) podjęła w dniu 6 listopada 2018 r. uchwałę nr LXII/329/2018 w sprawie uchwalenia Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na terenie Gminy Baranów (Dz. Urz. Woj. Wiel. z 2018 r. poz. 8779, zwaną dalej „uchwałą”).

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim (zwany dalej „Skarżącym”) pismem z dnia 28 października 2019 r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, żądając stwierdzenia nieważności uchwały w części obejmującej § 1 ust. 1b i ust. 1c oraz w pkt 2-6, § 2 ust. 3, § 3 ust. 1 oraz ust. 2, § 9 ust. 1 oraz ust. 3, a także § 18 ust. 4 załącznika do uchwały. Skarżący zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego:

- 1) art. 4 ust. 2 pkt 2, art. 4 ust. 1c, ust. 1d, ust. 2, ust. 3, ust. 6 oraz ust. 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zmianami, zwanej dalej „ustawą”) oraz § 118 oraz § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, zwanego dalej „z.t.p.”) poprzez określenie w § 1 ust. 1b oraz ust. 1c oraz w pkt 2-6 załącznika do uchwały wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości w sposób będący powtórzeniem zapisów ustawy;
- 2) art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały nakazu niezwłocznego zbierania i gromadzenia odpadów;
- 3) art. 4 ust. 2 pkt 1c ustawy przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały terminu uprzątnięcia błota, śniegu i lodu przez właścicieli nieruchomości oraz wkroczenie w materię uregulowaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy poprzez wskazanie, że obowiązek powyższy dotyczy właścicieli nieruchomości położonych wzdłuż chodników;
- 4) art. 4 ust. 2 ust. 1c ustawy przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazanie w § 3 ust. 2 załącznika uchwały sposobów usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń;

- 5) art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 9 ust. 1 regulaminu obowiązku określonego postępowania przy udostępnianiu pojemników i worków;
- 6) art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy oraz § 118 oraz § 143 z.t.p. przez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 9 ust. 3 regulaminu obowiązków w zakresie utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, technicznym i porządkowym poprzez powtórzenie zapisów art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy;
- 7) art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wskazania w § 18 ust. 4 załącznika uchwały sposobów postępowania z padłymi zwierzętami gospodarskimi.
- 8)

W odpowiedzi na skargę, Wójt Gminy Baranów wniósł o uwzględnienie skargi w całości, odstąpienie od obciążania zaskarżonej Rady kosztami postępowania, a także przeprowadzenie rozprawy pod nieobecność przedstawiciela Rady lub jej pełnomocnika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167 ze zmianami) sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej przyjmując jako kryterium kontroli zgodność z prawem. Ustawodawca wskazuje enumeratywny katalog form działalności, a także bezczynności i przewlekłości działania organów administracji publicznej wyrażony w art. 3 § 2 pkt 1-9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zmianami, zwanej dalej „p.p.s.a.”). Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, wpisują się w kognicję sądów administracyjnych, zatem kontrola sądowa podejmowana przez Sąd jest sprawowana zgodnie z zakreśloną właściwością rzeczową.

Ponadto, w zakresie realizowanej kontroli, Sąd nie jest związany granicami skargi, w związku z czym zarzuty podniesione w skardze nie wyznaczają kierunku analizy podejmowanej przez Sąd (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Przeprowadzając kontrolę sądowoadministracyjną według powyższych okoliczności faktycznych, Sąd doszedł do przekonania, że skarga częściowo zasługuje na uwzględnienie i w tym zakresie Sąd stwierdził nieważność uchwały. Sąd nie zgodził się ze wszystkimi zarzutami, wobec czego skargę oddalono w pozostałym zakresie. Sąd podjął rozstrzygnięcie według następującej argumentacji.

Podstawą prawną podjęcia zaskarżonej uchwały jest przepis art. 4 ust. 1 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.” Szczegółowy zakres normowania został ujęty w ust. 2 powołanego przepisu.

W myśl art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506). 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.

Skarżący podniósł zarzut naruszenia § 118 w związku z § 143 z.t.p. oraz art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c oraz lit. d, pkt 2, pkt 3, pkt 6 oraz pkt 8 ustawy. W jego ocenie, w § 1 ust. 1 załącznika uchwały powtórzono przepisy ustawowe, które wyznaczają zakres normowania przekazany do kompetencji Rady. Sąd zgadza się z powołanym przez Skarżącego poglądem dominującym w orzecnictwie, że powtórzenie przepisów ustawowych stanowi naruszenie prawa, jednakże w analizowanej sprawie, powtórzenie przepisów art. 4 ust. 2 ustawy, które wyznaczają jedynie szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, a które w treści § 1 ust. 1 załącznika uchwały stanowią przedstawienie zakresu regulacji, nie można uznać, aby to naruszenie miało charakter istotny, który skutkuje stwierdzeniem nieważności. Powtórzenie przepisów ustawowych w tym przypadku nie prowadzi do zmiany ich znaczenia, wykładni, a także zastosowania. „Zakaz wyrażony w komentowanym przepisie nie ma charakteru bezwzględny. Wyjątkowo bowiem mogą zdarzyć się takie sytuacje, że potrzebny jest przepis »zapowiadający« dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiają wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzą zamkniętej całości czy nie są wystarczająco komunikatywne (zob. też komentarz do § 137 ZTP). Powtórzenia, o których mowa, jeżeli uzna się je wyjątkowo za konieczne, powinny być powtórzeniami dosłownymi, aby uniknąć wątpliwości, który fragment

tekstu prawnego (rozporządzenia, ustawy upoważniającej czy innego aktu normatywnego) ma być podstawą odtworzenia normy postępowania” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 239).

Mając na względzie przywołany komentarz do § 118 z.t.p., przy ocenie dopuszczalności powtórzenia przepisu aktu normatywnego wyższego stopnia, należy każdorazowo mieć na uwadze funkcję, jaką spełnia powtarzany przepis w akcie prawnym, w którym ten przepis ma mieć zastosowanie. Celem § 1 ust. 1 załącznika do uchwały, jest przedstawienie w rozdziale I (Postanowienia ogólne) przedmiotu regulacji Rady w celach porządkowych, przesądza to o braku istotnego naruszenia § 118 w związku z § 143 z.t.p. Sąd zgadza się co do tego, że nie powinno dochodzić do powielania przepisów aktów normatywnych wyższego stopnia, jednakże w zaskarżonej uchwale, powtórzenie nie powoduje powstania jakiejkolwiek kolizji, która wprowadzałaby wątpliwości w zakresie stosowania uchwały niedające się pogodzić z intencją ustawodawcy. Z tego względu, Sąd uznaje zarzut Skarżącego za nieuzasadniony.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy przez przekroczenie delegacji ustawowej i wprowadzenie w § 9 ust. 1 załącznika uchwały sposobu postępowania z udostępnianiem pojemników i worków, Sąd stwierdza niezasadność zarzutu. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy: Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: rodzaju i minimalnej pojemności pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, w tym na terenach przeznaczonych do użytku publicznego oraz na drogach publicznych, warunków rozmieszczania tych pojemników i worków oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym, przy uwzględnieniu: średniej ilości odpadów komunalnych wytwarzanych w gospodarstwach domowych bądź w innych źródłach, liczby osób korzystających z tych pojemników lub worków. Kwestionowany przepis załącznika uchwały (§ 9 ust. 1) wprowadza obowiązek właścicieli nieruchomości do udostępnienia pojemników i worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na czas ich pobierania w szczególności poprzez ich wystawienie poza teren nieruchomości, w miejsce widoczne, umożliwiające swobodny do nich dojazd, lub umożliwienia dostępu do altanki śmietnikowej w sposób w jaki nie utrudni to mieszkańcom oraz osobom trzecim poruszania się.

Należy podkreślić, że ustawodawca poleca radom gmin rozstrzygnięcie kwestii rozmieszczenia pojemników oraz worków na odpady komunalne. W zakresie rozmieszczenia pojemników należy upatrywać także zobowiązanie właścicieli nieruchomości w przedmiocie ulokowania pojemników w taki sposób, w jaki służby dokonujące odbioru odpadów będą mogły wykonać swój obowiązek nie naruszając przy tym prawa własności do nieruchomości. W pełni racjonalne jest uregulowanie przez lokalnego prawodawcę obowiązku wystawienia pojemników przed nieruchomością, na której gromadzone są w odpowiednich pojemnikach odpady komunalne. Sąd w składzie orzekającym stoi na stanowisku, zgodnie z którym prawo własności nieruchomości jest wartością wyższą niż sposób odbierania odpadów, a przez co, rozmieszczenie pojemników oraz worków na odpady komunalne nie stoi w opozycji do zakresu normowania wskazanego w delegacji ustawowej. Brak regulacji sposobu odbioru odpadów w § 9 ust. 1 załącznika uchwały mógłby wprowadzić ingerencję służb odbierających odpady komunalne w prawo własności. Rada chcąc pogodzić ze sobą prawo ochrony własności z obowiązkiem odbioru odpadów komunalnych przez wprowadzenie § 9 ust. 1, zobowiązał mieszkańców do wystawiania pojemników przed nieruchomością, co jest rozwiązaniem racjonalnym w ocenie Sądu. Sąd nie zgadza się ze Skarżącym, który na poparcie swojego argumentu powołał m. in. wyrok tuż. Sądu. W żadnym ze wskazanych orzeczeń nie ma uzasadnienia, dla którego organ stanowiący w gminie nie mógłby wprowadzić obowiązku rozmieszczenia pojemników przed nieruchomością na czas odbioru odpadów. Ponadto, w powołanym przez Skarżącego orzecznictwie, nie rozważono ingerencji służb w prawo własności nieruchomości. Sąd w składzie orzekającym widzi celowość uwzględnienia również i tego prawa tak samo jak to uczynił lokalny prawodawca.

W zakresie ww. obowiązku ustawienia pojemników w miejscach umożliwiających dostęp podmiotowi odbierającemu odpady, Sąd podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1370/14 (CBOSA), w myśl którego rada gminy może w pewnym zakresie – związanym z odbiorem, segregacją i pozbywaniem się odpadów komunalnych – ingerować w sferę uprawnień i obowiązków właścicieli nieruchomości. W referowanej sprawie NSA uznał, że zasadnie gmina w regulaminie określiła miejsca wystawiania przez właścicieli posesji odpadów komunalnych. Sąd w składzie orzekającym podziela w pełni to stanowisko i uznaje zarzut Skarżącego za nieuzasadniony.

W powyższym zakresie, Sąd nie uwzględnił zarzutów Skarżącego, z uwagi na to, że Rada nie przekroczyła delegacji ustawowej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy przez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 2 ust. 3 załącznika do uchwały nakazu niezwłocznego zbierania i gromadzenia odpadów, Sąd stwierdza zasadność zarzutu. W świetle reguł wykładni językowej oraz funkcjonalnej w odniesieniu do art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, zasadny jest wniosek, że obowiązek gromadzenia odpadów, o których mowa w powołanym przepisie jest stały i należy go realizować ilekroć zajdą okoliczności uzasadniające zastosowanie tego przepisu. Wprowadzenie przez lokalnego prawodawcę obowiązku „niezwłocznego zbierania i gromadzenia odpadów” wprowadza poczucie występowania odmiennego momentu, w którym przedmiotowy obowiązek należy spełnić. Wprowadzenie w § 2 ust. 3 załącznika uchwały słowa „niezwłocznie” jest w ocenie Sądu zbędne, gdyż może to powodować rozbieżności w ocenie wystąpienia momentu, od którego należy zbierać i gromadzić odpady komunalne. Z tego względu, Sąd uznaje zarzut za uzasadniony.

Zarzut dotyczący naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy przez przekroczenie delegacji ustawowej oraz ingerencję w treść art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy jest, zdaniem Sądu, uzasadniony. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy: Regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące: wymagań w zakresie: uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Z kolei Rada w § 3 ust. 1 załącznika uchwały ustanowiła: „Właściciele nieruchomości są zobowiązani do niezwłocznego uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego w tym z chodników położonych wzdłuż nieruchomości.” Sąd w składzie orzekającym podziela zdanie tut. Sądu w odniesieniu do wprowadzenia w kwestionowanym przepisie załącznika uchwały słowa „niezwłocznie”: „Niezgodne z prawem jest rozwiązanie, według którego właściciele nieruchomości powinni uprzątnąć błoto, śnieg, lód z chodników położonych wzdłuż nieruchomości niezwłocznie, ponieważ określenie częstotliwości wykonywania tych obowiązków nie została przewidziana w obowiązkach uregulowanych w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” (wyrok WSA z dnia 14 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 365/19, zob. także wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 786/19, CBOSA). Poza stanowiskiem tut. Sądu, należy

mieć na względzie także wyartykułowany już pogląd, że wykładnia językowa oraz funkcjonalna nakazuje realizowanie obowiązku uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, ilekroć będą one zalegać na terenach położonych przy nieruchomościach.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Skarżącego, zgodnie z którym przepis załącznika uchwały ingeruje w uregulowanie z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Powołany przepis stanowi: 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. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy wprowadza obowiązek usuwania błota, lodu i innych zanieczyszczeń w zakresie wszystkich nieruchomości, których część jest przeznaczona do użytku publicznego. Wprowadzenie obowiązku usuwania tych zanieczyszczeń w odniesieniu do chodników jest powtórzeniem i nieuprawnioną modyfikacją art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy. Należy zgodzić się z zarzutem Skarżącego co do sposobu usuwania śniegu, lodu, błota i innych zanieczyszczeń. Przepis będący podstawą prawną w zakresie unormowania postępowania w przedmiocie usuwania zanieczyszczeń nie przewiduje sposobów w jaki ten obowiązek ma być spełniony. Uregulowanie w treści uchwały sposobów usunięcia zanieczyszczeń jest, zdaniem Sądu, zbyt daleko idącym rozwiązaniem, szczególnie, że ustawodawca nie określił w delegacji ustawowej, że Rada ma o tym przesądzić.

Uzasadniony jest także zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy przez wprowadzenie w § 9 ust. 3 załącznika uchwały obowiązku utrzymania pojemników oraz ich otoczenia w taki stan, aby można było odbierać odpady komunalne bez przeszkód, a ponadto, obowiązku dezynfekowania i mycia tychże pojemników.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy wprowadza obowiązek między innymi utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Rada wprowadziła dodatkowy obowiązek mycia oraz dezynfekcji pojemników. Przez dezynfekcję należy rozumieć „niszczenie drobnoustrojów chorobotwórczych środkami chemicznymi lub fizycznymi; odkażanie” (*Powszechny*

słownik języka polskiego PWN, (red.) E. Sobol, Warszawa 2003, s. 134). Dezynfekcja jest działaniem bardziej zaawansowanym przez wzgląd na użycie określonych środków chemicznych lub fizycznych oraz wymaga poddania pojemników szczególnym procesom. Gdyby ustawodawca miał na celu prowadzenie dezynfekcji pojemników na odpady komunalne, przewidziałby obowiązek uregulowania trybu przeprowadzania dezynfekcji pojemników na terenie gminy. Utrzymanie stanu sanitarnego jest pojęciem, które obejmuje wszelkie czynności, co do których adresaci obowiązku są w stanie wykonać je także bez udziału środków dezynfekcyjnych.

Sąd zgadza się z zarzutem Skarżącego w zakresie przekroczenia delegacji ustawowej w zakresie wprowadzenia § 18 ust. 2 pkt 4 załącznika uchwały w przedmiocie określenia trybu postępowania z padłymi zwierzętami gospodarskimi. Należy mieć na uwadze to, że owe postępowanie zostało określone wprost w art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. c ustawy, art. 3 ust. 2 pkt 15 ustawy oraz w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239 ze zmianami). Tym samym, Rada nie jest upoważniona do modyfikowania ustawowych zadań w zakresie transportowania i utylizowania padłych zwierząt gospodarskich (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 431/18, CBOSA). Poza tym, przepis art. 4 ust. 2 pkt 7-8 ustawy nie przewidują obowiązku uregulowania sposoby postępowania z padłymi zwierzętami gospodarskimi. Treść § 18 ust. 2 pkt 4 załącznika uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, stąd, zarzut należy uznać za uzasadniony.

Mając powyższe na względzie, Sąd doszedł do przekonania, że skarga jest częściowo uzasadniona. W związku z tym, Sąd stwierdził nieważność uchwały w części obejmującej § 2 ust. 3, § 3 ust. 1, § 3 ust. 2, § 9 ust. 3 oraz § 18 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. (pkt 1. sentencji wyroku). Natomiast w pozostałym zakresie, Sąd uznając zarzuty za nieuzasadnione, oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. (pkt 2. sentencji wyroku).



Na oryginale właściwe podpisy
za zgodność z oryginałem

Natalia Kędziora
St. sekretarz sądowy