

Sygn. akt II SA/Sz 159/20

ODFIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Renata Bukowiecka-Kleczaj (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska, Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Alicja Poznańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Szczecin-Prawobrzeże w Szczecinie
na uchwałę Rady Miasta Szczecin
z dnia 28 maja 2019 r. nr VII/214/19
w przedmiocie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie
Gminy Miasto Szczecin

stwierdza nieważność § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1, 2 i 3 i § 13 zaskarżonej uchwały



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETAZ SĄDOWY

Agnieszka Kłimek

UZASADNIENIE

W dniu 28 maja 2019 r. Rada Miasta Szczecin, po zasięgnięciu opinii Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie, podjęła uchwałę nr VII/214/19 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasto Szczecin na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Pismem z dnia 29 stycznia 2020 r. Prokurator Rejonowy Szczecin - Prawobrzeże w Szczecinie wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie na ww. uchwałę nr VII/214/19 Rady Miasta Szczecin zarzucając jej:

1. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p.g. polegające na nałożeniu w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały na właścicieli nieruchomości obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, liści, chwastów i innych zanieczyszczeń z przeznaczonych dla ruchu pieszego terenów służących do użytku publicznego położonych bezpośrednio wzdłuż nieruchomości, kiedy to delegacja ustawowa uprawniała organ uchwałodawczy jedynie do uregulowania tego rodzaju obowiązków w zakresie części nieruchomości służących do użytku publicznego,
2. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p.g. polegające na określeniu w § 4 ust. 1, 2 i 3 uchwały, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami można przeprowadzać na terenie nieruchomości pod warunkiem mycia wyłącznie nadwozi samochodowych oraz że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie pod warunkiem dokonywania drobnych napraw,
3. przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. polegające na niewskazaniu w § 13 uchwały konkretnych obszarów w obrębie własności gminy, które ze względu na realizowane tam funkcje, usytuowanie, otoczenie, bądź inne okoliczności (np. sposób użytkowania) wymagają poddania jej obowiązkowej deratyzacji, a poprzestanie na określeniu, że deratyzacje przeprowadza się corocznie na całym obszarze Miasta Szczecin.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie wskazując, że podniesione w niej zarzuty nie są zasadne.

Odnosząc się do pierwszego z ww. zarzutów, organ wskazał, że niezależnie od kwestii natury formalnoprawnej konstrukcji przedmiotowego zarzutu, jest on bezzasadny, bowiem – mając na uwadze treść przepisów art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b i art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. - Rada Miasta była upoważniona do uregulowania kwestii usuwania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości zarówno co do terenów w granicach nieruchomości lecz służących do użytku publicznego, jak i z części nieruchomości określonych jako „przeznaczonych do ruchu pieszego terenów służących do użytku publicznego i położonych bezpośrednio wzdłuż nieruchomości”. Ponadto, ustosunkowując się do kolejnego zarzutu, organ stwierdził, że nawet gdyby hipotetycznie przyznać rację skarżącemu co do przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.g., to winno to pociągnąć za sobą jedynie stwierdzenie nieważności § 4 ust. 2 uchwały, a nie również ust. 1 i 3 tegoż paragrafu. Natomiast, w odniesieniu do trzeciego, ostatniego zarzutu skargi, organ wskazał, że w orzecznictwie podkreśla się, iż wykładnia logiczna art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. nie wyklucza z góry możliwości wskazania całego obszaru gminy jako objętego deratyzacją. O ile więc organy gminy 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie z w a ż y ł, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2167) w zw. z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, powoływanej dalej jako "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej.

Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając

skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej 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.). Jednocześnie, stosownie do treści 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. W razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części zgodnie z art. 151 p.p.s.a.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały lub aktu organu gminy wyznaczone są przepisami ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.).

W związku z tym należy wskazać, że w świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym w doktrynie i orzecznictwie sądowym ukształtował się pogląd, iż nie każde, lecz tylko istotne naruszenie prawa stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.

Podstawową regułą działania administracji w demokratycznym państwie prawa jest zawarta w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności - czyli zasada działania organów administracji w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta obejmuje również działanie organów uchwałodawczych gmin w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego. W tym względzie organy te związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Również akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe, stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych (art. 94 Konstytucji RP). Nie mogą więc wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić zatem należy, że poddana obecnie kontroli sądowej uchwała, stanowiąca – zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 ze zm.) – akt prawa miejscowego, powinna być przede wszystkim zgodna z przepisami tej ustawy.

Odnosząc się do pierwszego z postawionych w skardze zarzutów, należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b ustawy (w skardze Prokurator błędnie powołuje się na lit. c ww. przepisu), regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań obejmujących uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Tymczasem kwestionowany przez Prokuratora § 3 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały tego typu zasad nie formułuje. Stosownie do tego przepisu, właściciele nieruchomości mają obowiązek uprzątnięcia błota, śniegu, lodu, liści, chwastów i innych zanieczyszczeń z przeznaczonych dla ruchu pieszego terenów służących do użytku publicznego położonych bezpośrednio wzdłuż nieruchomości. W ocenie Sądu, obowiązek ten wynika już z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a zatem powielanie zapisów tej ustawy z jednoczesną ich modyfikacją należy uznać za nieuprawnione. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, 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. Nie ulega zatem wątpliwości, że sam obowiązek został już sformułowany w ustawie i nie wymaga dodatkowego powielania w uchwale, natomiast niezbędne jest określenie zasad dotyczących wymagań w tym zakresie, czego organ zaniechał.

Zastrzeżenia budzi także treść § 4 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu, zgodnie z którym mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi mogą być wykonywane w obrębie nieruchomości, jeżeli odbywa się to za wiedzą i zgodą osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości oraz wypełnia warunki określone w ust. 2 i 3 (ust. 1). Mycie pojazdów samochodowych poza myjniami może obejmować tylko nadwozie pojazdów. Naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi mogą obejmować jedynie drobne naprawy związane z bieżącą eksploatacją pojazdów (ust. 2). Mycie i naprawy pojazdów, o których mowa w ust. 1 i 2 mogą się odbywać pod warunkiem, że nie skutkują zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, a powstające ścieki nie będą

odprowadzane bezpośrednio do wód i gleby oraz kanalizacji deszczowej; postępowanie z powstającymi odpadami będzie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa (ust. 3 pkt 1 i 2).

W ocenie Sądu w wypadku tych zapisów doszło do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, a tym samym do istotnego naruszenia prawa. Stosownie bowiem do treści art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ww. ustawy regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące wymagań obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Z przepisu tego nie wynika zatem upoważnienie do wprowadzenia ograniczeń co do zakresu dokonywania takich napraw oraz mycia poszczególnych części pojazdów samochodowych. Powyższe regulacje zaskarżonej uchwały, w ocenie Sądu, istotnie ingerują w prawa podmiotowe jednostki. Ograniczając bowiem możliwość mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, jedynie do nieruchomości, jeżeli odbywa się to za wiedzą i zgodą osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości, w zakresie nadwozia pojazdów i drobnych napraw związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów, pod warunkiem, że nie skutkują zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, a powstające ścieki nie będą odprowadzane bezpośrednio do wód i gleby oraz kanalizacji deszczowej, naruszono nie tylko wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, ale również wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego prawo właściciela do rozporządzania własną rzeczą oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Stąd konieczne stało się stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1, 2 i 3 Regulaminu (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 122/19; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lutego 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 1022/19).

Nie sposób przy tym zgodzić się z organem, że nieważność może dotyczyć jedynie § 4 ust. 2 uchwały, gdyż tylko w tym przepisie materia ta została uregulowana. Należy bowiem podkreślić, że chociaż to właśnie ten przepis stanowi, o tym, że mycie pojazdów samochodowych poza myjniami, może obejmować tylko nadwozia pojazdów, zaś poza warsztatami naprawczymi mogą odbywać się jedynie drobne naprawy związane z bieżącą eksploatacją pojazdów, to jednak zarówno § 4 ust. 1, jak i § 4 ust. 3 uchwały odwołują się właśnie do tego przepisu. Pierwsze z tych

uregulowań wskazując miejsca, w których mogą się odbywać naprawy oraz mycie pojazdów zawiera jednocześnie dodatkowy zapis, że niezbędne jest w tym wypadku spełnienie warunków określonych m.in. w § 4 ust. 2. Z kolei uregulowanie zawarte w § 4 ust. 3 uchwały określa warunki, na jakich może odbywać się mycie i naprawy pojazdów. Nie odnosi się jednak do wszelkich pojazdów a jedynie tych, które określone zostały właśnie w § 4 ust 2 (a także ust. 1) uchwały. Z tego względu stwierdzenie nieważności nie mogło ograniczyć się jedynie do § 4 ust. 2 uchwały lecz objęło także § 4 ust. 1 i ust. 3 uchwały.

Za niezgodny z prawem, uznać również należało, zdaniem Sądu, zapis § 13 Regulaminu, zgodnie z którym deratyzację przeprowadza się corocznie na całym obszarze Miasta Szczecin w następujących terminach: od 15 do 30 kwietnia oraz od 15 do 30 września. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy winien określać szczegółowe zasady wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania. Należy podzielić stanowisko Prokuratora, że celem wskazanej regulacji jest zobligowanie rad gmin do wskazania konkretnych obszarów w obrębie właściwości gminy, które wymagają poddania ich obowiązkowi deratyzacji, a nie jak to uczyniono w § 13 uchwały, do objęcia tym obowiązkiem całego obszaru miasta. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy u.c.p.g., wprost bowiem wymaga „wyznaczenia obszarów” podlegających obowiązkowej deratyzacji. Gdzie „wyznaczyć” winno być rozumiane, zdaniem Sądu, jako: „oznaczyć, odgraniczyć, wyróżnić za pomocą znaków, określić jakąś wielkość za pomocą obliczeń” (mały słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 1087). Zatem, sformułowanie zawarte w zaskarżonej uchwale nie wypełnia, w ocenie Sądu, dyspozycji wyżej omawianego przepisu. Określenie, że obowiązkowej deratyzacji podlega cały obszar Gminy Szczecin, nie czyni zadość ustawowemu upoważnieniu. Co więcej, wskazać należy, że gdyby intencją ustawodawcy było objęcie deratyzacją wszystkich nieruchomości na terenie gminy, ustanowiłby on jedynie wymóg określenia terminów deratyzacji (por. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 2875/18). Tymczasem w przepisie art. 4 ust. 2 pkt 8 ustawy u.c.p.g wyraźnie stanowi się zarówno o terminie deratyzacji, jak i o podlegających wyznaczeniu obszarach deratyzacji.

Argumentacja organu, że aktualnie deratyzacji wymaga cały obszar miasta nie została poparta żadnymi konkretnymi danymi i budzi istotne wątpliwości. Zauważyć

przy tym należy, że w chwili obecnej na terenie miasta powstają duże osiedla mieszkaniowe, które dopiero są zasiedlane, i w których problem ten jeszcze nie wystąpił. Uznając więc, że w ramach zakwestionowanej przez Prokuratora regulacji zawartej w § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1, 2 i 3 oraz § 13 zaskarżonej uchwały prawodawca lokalny przekroczył zakres upoważnienia ustawowego oraz nie uwzględnił celu, któremu ma służyć norma upoważniająca, a nadto sformułował tę regulację w sposób nieprecyzyjny pomijając niektóre kwestie, Sąd stwierdził nieważność uchwały w powyższym zakresie.

Z powyższych względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzeczono jak w sentencji.



Na oryginale właściwy/we podpisy
ze zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Agnieszka Kłuszek

