

II OSK 469/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-05-19
Data wpływu	2011-03-01
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Anna Łuczaj Wojciech Chróścielewski /przewodniczący sprawozdawca/ Zbigniew Ślusarczyk
Symbol z opisem	6138 Utrzymanie czystości i porządku na terenie gminy 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Samorząd terytorialny
Sygn. powiązane	II SA/Bd 1183/10
Skarżony organ	Rada Gminy
Treść wyniku	Oddalono skargę kasacyjną
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270; art. 141 § 4; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. 2005 nr 236 poz 2008; art. 4 ust. 2 pkt 2; Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - tekst jednolity

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Chróścielewski (spr.) Sędziowie Sędzia NSA Anna Łuczaj Sędzia del. WSA Zbigniew Ślusarczyk Protokolant Daniel Zdzeszyński po rozpoznaniu w dniu 19 maja 2011 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Prokuratora Rejonowego w Brodnicy od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1183/10 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Brodnicy na uchwałę Rady Gminy B. z dnia 19 czerwca 2006 r. nr XXXIII/204/2006 w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyrokiem z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 1183/10, po rozpoznaniu skargi Prokuratora Rejonowego w Brodnicy, stwierdził w części nieważność uchwały Rady Gminy B. z dnia 19 czerwca 2006 r., nr XXXIII/204/06 w przedmiocie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Wyrok został wydany w następujących okolicznościach sprawy.

Uchwałą nr XXXIII/204/2006 z dnia 19 czerwca 2006 r. podjętą na podstawie art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Rada Gminy B. ustaliła szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. w stanowiącym załącznik do niej regulaminie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wnosząc o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2 - 18 i 20, § 3, § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 i ust. 3, § 5 ust. 3, § 6 ust. 2, § 7 pkt 1 i 3, § 8, § 14 ust. 3, § 17 ust. 4, § 18 ust. 1 (w zakresie określenia częstotliwości oraz okresu przeprowadzania dezynfekcji i mycia pojemników na odpady), § 23 ust. 1-3, § 24 ust. 3, § 30 pkt 1-3, 6-8, § 31 ust. 1 oraz § 35 ust. 1 (w zakresie obowiązku sporządzania sprawozdania), ust. 2 i 4- 6 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Prokurator Rejonowy w Brodnicy zarzucił istotne naruszenie art. 7 Konstytucji RP oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005 r., nr 236, poz.

2008) w związku z § 137, § 147 ust. 1 i § 149 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. nr 100, poz. 908).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy B. uznała podniesione w niej zarzuty za uzasadnione, informując jednocześnie o podjęciu działań w celu wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych unormowań regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdzając w części nieważność zaskarżonej uchwały wskazał, że ze względu na istotną sprzeczność § 2 pkt 2-18 i 20, § 3, § 4 ust. 2 pkt 2 i 3, § 5 ust. 3, § 6 ust. 2, § 7 pkt 1 i 3, § 8, § 14 ust. 3, § 17 ust. 4, § 23 ust. 1-3, § 24 ust. 3, § 30 ust. 1 – 3 i 6-8, § 31 ust. 1 oraz § 35 ust. 1 (w zakresie obowiązku sporządzania sprawozdania), ust. 2 i 4-6 regulaminu z przepisami prawa zarzucaną w skardze oraz tego samego rodzaju wadliwość § 4 ust. 2 pkt 4, § 5 ust. 1, § 7 pkt 2 regulaminu stwierdzoną przez Sąd z urzędu, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270 – dalej p.p.s.a.) należało stwierdzić ich nieważność.

Zdaniem Sadu natomiast wbrew stanowisku skarżącego za mieszczącą się w ramach określenia szczegółowych zasad uprzątkowania błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń należy uznać zamieszczoną w § 4 ust. 3 regulaminu regulację wskazującą w jakim czasie (niezwłocznie po ustaniu opadów w ciągu dnia) i w jakich warunkach (po obfitych opadach) należy usunąć śnieg, lód i inne zanieczyszczenia.

W ocenie składu orzekającego Sądu nie stanowi naruszenia zakresu upoważnienia zobowiązanie w § 18 ust. 1 regulaminu właścicieli nieruchomości do mycia i dezynfekowania, ze wskazaniem częstotliwości, pojemników na odpady skoro akt ten ma określać szczegółowe zasady m.in. utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Kwestionowane w skardze unormowanie nie wykracza poza wspomniane zasady (art. 4 ust. 2 - zdanie pierwsze w zw. z ust. 2 pkt 2 u.c.p.g.). W art. 5 ust. 1 pkt 4 u.c.p.g. ustawodawca uregulował całościowo kwestię utrzymania przez właścicieli nieruchomości w czystości chodnika.

Od powyższego wyroku Prokurator Rejonowy w Brodnicy wniósł skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok w całości, zarzucając:

I. Naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, tj.:

1. art. 4 ust. 2 zd. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez uznanie, iż zawarty w § 18 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy B. z dnia 19 czerwca 2006 r. o nr XXXIII/204/06 obowiązek cyklicznego (co kwartał i w okresie letnim co dwa miesiące) dezynfekowania i mycia urządzeń do gromadzenia odpadów nie stanowi naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego,

2. art. 4 ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez uznanie, iż zawarty w § 4 ust. 3 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy B. z dnia 19 czerwca.2006 r. o nr XXXIII/204/06 obowiązek oczyszczenia chodnika ograniczony w czasie (niezwłocznie po ustaniu opadów w ciągu dnia) i do danych warunków (po obfitych opadach) nie przekracza delegacji ustawowej wynikającej z przepisu upoważniającego.

II. Naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 134 § 1 kk (tak w skardze kasacyjnej) i art. 151 p.p.s.a., polegające na braku określenia w sentencji wyroku, w jakim zakresie w granicach sprawy Sąd I instancji skargę oddalił nie dzieląc wniosków prokuratora - co wynika z treści uzasadnienia - co do niezgodności z prawem § 4 ust. 3 oraz § 18 ust. 1 regulaminu,

2. art. 141 § 4 zd. 1 p.p.s.a., polegające na zaniechaniu wyjaśnienia przez Sąd I instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, z jakich powodów uznał, iż unormowania § 4 ust. 3 oraz § 18 ust. 1 regulaminu nie wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 4 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W oparciu o te zarzuty, na podstawie art. 176 oraz art. 185 § 1 p.p.s.a. Prokurator wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono, że nie sposób zgodzić się z konstatacją Sądu, iż postanowienia § 4 ust. 3 oraz § 18 ust. 1 regulaminu nie przekraczają delegacji ustawowej wynikającej z przepisu upoważniającego, tj. art. 4 ust. 2 zd. 1 i ust. 2 pkt 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wskazany w § 4 ust. 3 regulaminu obowiązek dotyczy oczyszczenia chodnika niezwłocznie po ustaniu obfitych odpadów w ciągu dnia. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie nakazuje niezwłocznego postępowania wskazanego w art. 5 ust. 1 pkt 4, zaś Rada Gminy B. niezasadnie zawężyła ten obowiązek do konieczności uprzątnięcia zanieczyszczeń spowodowanych odpadami jedynie mającymi charakter "obfity" i zaistniałymi za dnia. Ustawa upoważniająca nie formułuje takiego ograniczenia. Co więcej - z unormowania tego wynika, iż właściciele nieruchomości nie mają obowiązku usuwania z chodnika śniegu, lodu, błota i zanieczyszczeń powstałych z opadów innych, niż obfite. Nadto treść tegoż przepisu sugerować może, iż właściciele nieruchomości zwolnieni są z obowiązku uprzątnięcia chodnika z zanieczyszczeń powstałych z opadów występujących w nocy, bądź też uprzątnięcia chodnika o innej porze dnia, niż dzień, np. wieczorem czy nad ranem (sformułowanie kwestionowanego przepisu jest nieostre i może doprowadzić do różnego jego rozumienia przez jego adresatów). Wątpliwe jest też nałożenie w § 4 pkt 3 regulaminu obowiązku uprzątnięcia chodnika na "inne podmioty wskazane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach". Gdy się tyczy obowiązku wskazanego w § 18 ust. 1 regulaminu stanowiącego, iż właściciel nieruchomości ma obowiązek co najmniej raz na kwartał (a w okresie od 1 czerwca do 30 września raz na dwa miesiące) dezynfekowania i mycia urządzeń od gromadzenia odpadów, zważyć należy, że i on nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego

Abstrahując od powyższych zarzutów skarżący wskazuje na pewne uchybienia proceduralne tkwiące w samym wyroku (zarówno w jego części dyspozytywnej, jak i motywacyjnej). Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, iż Sąd nie podzielił wszystkich zarzutów prokuratora sformułowanych w skardze co do zgodności z prawem zaskarżonej uchwały. W szczególności tyczy się to § 4 ust. 3 oraz § 18 ust. 1 (i po części § 5 ust. 1) regulaminu, bowiem Sąd I instancji uznał, iż unormowania te nie przekraczają upoważnienia ustawowego. Skoro tak, w tej części Sąd orzekający winien wydać odrębne rozstrzygnięcie w przedmiocie oddalenia skargi, bowiem ta część skargi prokuratorowskiej nie doczekała się rozpoznania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należało odnieść się do zarzutów naruszenia prawa procesowego. Nie można podzielić zatem poglądu wyrażonego w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy powinien był wydać odrębne rozstrzygnięcie w przedmiocie oddalenia skargi, gdyż ta część skargi prokuratora nie doczekała się rozpoznania.

Sąd I instancji wbrew twierdzeniom prokuratora rozpoznał całość skargi w części uznając jej zarzuty na nieuzasadnione. W takiej sytuacji dopuszczalne było tak jak zrobił to Sąd stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej wskazanych w sentencji wyroku jednostek redakcyjnych przedmiotowej uchwały. Było to zatem zgodne z art. 151 p.p.s.a. Za niezasadny należało uznać również zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a, gdyż uzasadnienie wyroku zawiera wszystkie elementy wskazane w tym przepisie.

Przechodząc do zarzutów naruszenia prawa materialnego należało odnieść się najpierw do podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia upoważnienia ustawowego przez § 18 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. stanowiącego załącznik do uchwały Rady Gminy B. z dnia 19 czerwca 2006 r. o nr XXXIII/204/06 w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. , nakładającego obowiązek cyklicznego dezynfekowania i mycia urządzeń do gromadzenia odpadów. Należy w tym zakresie podzielić pogląd wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że § 18 ust. 1 nakładający na właścicieli nieruchomości obowiązek dezynfekowania i mycia w określonych odstępach czasu urządzeń do gromadzenia odpadów nie przekracza upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który stanowi, że Rada Gminy określa warunki utrzymywania powyższych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym. Z całą pewnością bowiem nałożenie na właścicieli nieruchomości obowiązku cyklicznego mycia tych urządzeń stanowi konieczne rozwinięcie i konkretyzację obowiązku ustawowego – utrzymywania wskazanych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, który w przeciwnym razie byłby jedynie martwym zapisem. Przepis art. 4 ust. 2 zd. 1 ustawy wyraźnie bowiem stanowi, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy co należy rozumieć jako uszczegółowienie ogólnych zapisów ustawowych zawartych w art. 4 a upoważniających gminę w poszczególnych zakresach do uregulowania tych zasad.

To samo należy odnieść również do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 b tej samej ustawy w zw. z § 4 ust. 3 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy B. Także ten zapis regulaminu nie wykracza poza upoważnienie ustawowe, lecz stanowi jedynie uszczegółowienie regulacji ustawowej. Podniesione w skardze kasacyjnej szczegółowe zarzuty dotyczące zakresu obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń nie znajdują uzasadnienia w ogólnie sformułowanym zapisie ustawowym. Skoro zatem § 4 ust. 3 regulaminu mieści się ramach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 4 ust. 2 pkt 1b tej ustawy to za nieuzasadnione należało uznać argumenty wskazane w skardze kasacyjnej kwestionujące szczegółowo zakres i treść obowiązku wyznaczonego przez § 4 ust. 3 regulaminu. Zarówno zatem zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 zd. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jak i art. art. 4 ust. 2 pkt 1b tej samej ustawy należało uznać za pozbawiony podstaw.

Z powyższych względów na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji.