



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 grudnia 2020 r.

Poz. 7338

**WYROK NR II SA/WR 311/20**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 26 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Władysław Kulon

Sędzia WSA Alicja Palus (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

Protokolant:

Specjalista Magda Minkisiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 26 sierpnia 2020 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Kłodzku  
na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodzku  
z dnia 27 sierpnia 2015 r. nr XII/88/2015  
w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Kłodzka

**I. stwierdza nieważność § 6 ust. 2 w fragmencie „drobnych”, ust. 5 oraz § 18 ust. 6 w fragmencie „oraz umieścić w widocznym miejscu wykonaną z trwałego materiału tabliczkę ostrzegawczą z napisem UWAGA PIES lub o podobnej treści” zaskarżonej uchwały;**

**II. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kłodzku złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę nr XII/88/2015 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Kłodzka w zakresie § 6 ust. 2 i 5 oraz § 18 ust. 6 w fragmencie „oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści” uchwały wnosząc o stwierdzenie ich nieważności.

Kwestionowanej uchwale zarzucono istotne naruszenie przepisów prawa, a to art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d i art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w tym akcie prawnym.

W uzasadnieniu skarżący wyjaśnił, że Rada Miejska w Kłodzku podjęła uchwałę nr XII/88/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Kłodzka. W jej § 6 ust. 2 wskazano, że naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dozwolona jest w przypadku wystąpienia awarii i polega na wykonaniu drobnych napraw lub doraźnych czynności umożliwiających kontynuowanie jazdy lub uruchomienie pojazdu. Z kolei w ust. 5 wskazano, że zabrania się wymiany olejów, płynów eksploatacyjnych oraz malowania (lakierowania) pojazdów poza warsztatami samochodowymi.

Zdaniem skarżącego przywołane regulacje zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, bowiem lokalny prawodawca wykroczył poza upoważnienie ustawowe określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Podstawę ustawową dla uchwalenia tych obowiązków stanowił art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy, który przewiduje, że regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów (zob. wyrok NSA z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09). W myśl powołanego przepisu organ gminy został upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18). Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw. Stąd wprowadzając takie ograniczenia Rada Miejska przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy.

Z kolei w § 18 ust. 6 uchwały wskazane zostało, że właściciel posesji, na której pies porusza się swobodnie, zobowiązany jest umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści. Zdaniem skarżącego uregulowanie to nie ma upoważnienia ustawowego. Stosownie do art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy, gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności określają wymagania wobec osób utrzymujących zwierzęta domowe w zakresie bezpieczeństwa i czystości w miejscach publicznych. Zatem wszelkie regulacje odnoszące się do miejsc nie będących miejscami publicznymi nie znajdują umocowania ustawowego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego wywodząc, że Rada Miejska w Kłodzku na sesji w dniu 22 czerwca 2020 r. podjęła uchwałę nr XX/157/2020 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko, jednocześnie uchylając uchwałę nr XII/88/2015 podjętą w dniu 27 sierpnia 2015 roku, uznając za zasadny wniosek o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w opisanym zakresie. Tym samym usunęła zapisy, które stały w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa uwzględniając w całości zarzuty podniesione w skardze wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Kłodzku

### Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej.

Zgodnie z art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U z 2019 r. poz. 2325, dalej "p.p.s.a.") 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

W realiach badanej sprawy kontroli sądowno-administracyjnej poddano wymienione w skardze postanowienia uchwały nr XII/88/2015 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miasta Kłodzka, tj. § 6 ust. 2 i 5 oraz § 18 ust. 6 we fragmencie „oraz umieścić w widocznym miejscu, wykonaną z trwałego materiału tabliczkę ostrzegawczą z napisem „UWAGA PIES” lub o podobnej treści”, wnosząc o stwierdzenie ich nieważności.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do wyartykułowanego w odpowiedzi na skargę żądania umorzenia postępowania sądowno-administracyjnego, co ma wynikać z faktu podjęcia nowej uchwały w przedmiocie wprowadzenia regulaminu utrzymania czystości i porządku w gminie, uchylającej zresztą uchwałę, której zapisy zakwestionował Prokurator Rejonowy w Kłodzku. Zdaniem Sądu w składzie orzekającym uwzględnienie rzeczowego wniosku jest niedopuszczalne. Należy bowiem zwrócić uwagę, że fakt uchylecia przez Radę Gminy Kłodzko zaskarżonej uchwały przed datą orzekania przez Sąd nie stanowi przesłanki umorzenia postępowania. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, że zmiana lub uchycenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez Sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. W uchwale zaś z dnia 14 lutego 1994 r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości". Tak, więc uchycenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyniło bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tą uchwałę.

W ramach uwag o charakterze ogólnym podkreślić trzeba, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., dalej u.s.g.), zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. 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 stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, 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 (dalej: "TK") mianem "rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych "rudymenatnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, 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 2010, s. 633).

Stąd w orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje m.in. wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 27 października 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09, CBOSA).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia przedmiotowego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 cyt. ustawy, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało 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 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, CBOSA).

W kontekście tego co zostało wskazane Sąd w realiach badanej sprawy uznał, że wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał § 6 ust. 2, ale tylko we fragmencie „drobnych”. Niniejszy przepis w pełnym brzmieniu stanowi, że „Naprawa pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi dozwolona jest w przypadku wystąpienia awarii i podlega na wykonaniu drobnych napraw lub doraźnych czynności umożliwiających kontynuowanie jazdy lub uruchomienie pojazdu”. Podstawę ustawową dla podjęcia tej regulacji stanowi art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zgodnie, z którym regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań m.in. w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia więc organ stanowiący Gminy do określenia w uchwalanym przez niego regulaminie rozwiązań w zakresie mycia i naprawy samochodów, ale poza myjniami i warsztatami naprawczymi nie zakreślając przy tym żadnych ram. Stąd przyjęć trzeba, że Rada Gminy uprawniona była do podjęcia w tym zakresie postanowień w drodze przyjmowanego regulaminu jednakże w zakresie limitowanym obowiązującymi przepisami prawa i w zgodzie zasadami prawidłowej legislacji. Tym samym niedopuszczalne było zawężenie kwestii związanych z naprawą pojazdów samochodowych poprzez posłużenie się niedookreślonym zwrotem „drobnych” napraw. Pojęcie to jest pojęciem nieostrym i nie może stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego regulaminu. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne i przejrzyste. Kwestionowany przepis uchwały tych wymogów nie spełnia, stąd zasadnym było stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 we fragmencie „drobnych” przy przyjęciu, że pozostałe brzmienie tego przepisu nie przekracza granic upoważnienia ustawowego.

Stwierdzeniu nieważności podlegał także § 6 ust. 5 kwestionowanej uchwały, który stanowi: „Zabrania się wymiany olejów, płynów eksploatacyjnych oraz malowania (lakierowania) pojazdów poza warsztatami samochodowymi”. W kontekście bowiem upoważnienia ustawowego organ stanowiący Gminy nie był uprawniony do wprowadzania ograniczeń, w tym zakazów wykonywania określonych prac przy pojazdach samochodowych w innym miejscu niż warsztat samochodowy. Uprawniony był tu do określenia wymagań co do ewentualnych napraw pojazdów, a nie ich apriorycznego limitowania, z czym to niewątpliwie wiąże się wprowadzony § 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały zakaz.

Wreszcie wyeliminowaniu z obrotu prawnego podlegał § 18 ust. 6 we fragmencie „oraz umieścić w widocznym miejscu wykonaną z trwałego materiału tabliczkę ostrzegawczą z napisem UWAGA PIES lub o podobnej treści”. Tabliczkę taką – zgodnie z przywołanym przepisem – zobowiązany jest umieścić właściciel posesji, na której pies porusza się swobodnie. Sformułowany względem tego przepisu zarzut przez Prokuratora okazał się zasadny, gdyż kwestionowany zapis uchwały został ustanowiony z przekroczeniem delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in. obowiązków osób utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Regulacja ta nie upoważnia jednak organu do ingerowania w prawo własności w ten sposób (por. wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2016 r., IV SA/Po 622/16, publ. Lex nr 2182010). Stąd określenie dodatkowych obowiązków osób trzymających psy stanowi nie tylko przekroczenie delegacji ustawowej, ale również zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, oraz to, że uchwała w części obejmującej § 18 ust. 6, § 6 ust. 5 i § 6 ust. 2 we fragmencie „drobnych” narusza prawo w stopniu istotnym, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w tej części, a w pozostałej części oddalił skargę.