



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 30 grudnia 2020 r.

Poz. 7339

WYROK NR II SA/WR 129/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 września 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Alicja Palus

Sędzia NSA Halina Filipowicz – Kremis (spr.)

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński

po rozpoznaniu w Wydziale II na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym
w dniu 3 września 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku

na uchwałę Rady Miejskiej w Kudowie Zdroju

z dnia 11 lipca 2016 r. nr XXIII/138/16

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kudowa-Zdrój

I. stwierdza nieważność § 4 ust. 2 i ust. 3 we fragmencie: „w zakresie wymiany kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełniania płynów oraz” załącznika do zaskarżonej uchwały;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Kłodzku wniósł skargę na uchwałę nr XXIII/138/2016 Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju z dnia 11 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kudowa-Zdrój w zakresie § 4 ust. 2 i 3 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały. Uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa, tj. art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w tym akcie prawnym i stosownie do treści art. 147 § 1 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów uchwały nr XXIII/138/2016 Rady Miejskiej Kudowy zdroju z dnia 11 lipca 2016 r.

W uzasadnieniu wskazał, że w § 4 ust. 2 kwestionowanego regulaminu ustalono, iż mycie pojazdów na własnej posesji może być dokonywane wyłącznie w części obejmującej nadwozie pojazdu. Z kolei w § 4 ust. 3 aktu stwierdzono, że naprawa pojazdów poza warsztatami samochodowymi może odbywać się wyłącznie w zakresie obejmującym drobne naprawy własnych samochodów, a więc w zakresie wymiany kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełnienia płynów oraz pod warunkiem nie-powodowania uciążliwości dla właścicieli nieruchomości sąsiednich. Skarżący podkreślił, że te regulacje zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, bowiem lokalny prawodawca wykroczył poza upoważnienie ustawowe określone w ustawie o utrzymaniu i porządku w gminach. Podstawą ustawową dla uchwalenia tych obowiązków był bowiem art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. d tejże 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, było dopuszczalne. Powołany przepis nie upoważnia natomiast organu uchwałodawczego do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych tylko do drobnych napraw. W ocenie skarżącego wprowadzając takie ograniczenia rada miejska przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. d przywołanej ustawy. Zdaniem Prokuratora nic nie uzasadnia ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonej w regulaminie części pojazdów, a ich naprawy do arbitralnie wskazanych przez radę części samochodowych.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta wskazał, że Rada Miejska Kudowy-Zdroju uchwałą nr XIX/124/2020 z dnia 27 marca 2020 uwzględniła w całości skargę Prokuratora. W załączonej do odpowiedzi na skargę uchwale wniesiono o uwzględnienie skargi Prokuratora.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Skarga podlegała uwzględnieniu w znacznej części.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych lub przepisach szczególnych. Wskazać również należy, że w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Z inicjatywy Prokuratora Rejonowego w Kłodzku kontrolą sądową objęta zo-stała uchwała Rady Miejskiej w Kudowie - Zdroju nr XXIII/138/2016 z dnia 11 lipca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kudowa - Zdrój w zakresie § 4 ust. 2 i 3 regulaminu stanowiącego załącznik do tej uchwały.

Dla porządku wyводу Sąd wskazuje, że uchwała rady gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (zwana dalej: ustawą) jest aktem prawa miejscowego.

Stosownie natomiast do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są zatem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje też potwierdzenie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (zwanej dalej u.s.g.). Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP, oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są zaś wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Mając na uwadze powyższe zważyć należało, że zakres upoważnienia do uchwalenia przez radę gminy zaskarżonego regulaminu został określony w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia zaskarżonej uchwały. Wprawdzie w swojej skardze Prokurator podnosi przekroczenie upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. d (czyli w brzmieniu aktualnie obowiązującym), jednakże uznać należy, że jest to wyłącznie omyłka skarżącego, delegację ustawową w tym zakresie w dniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały normował art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c. Zgodnie zaś z tym przepisem regulamin powinien określać szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących mycie i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Stwierdzić także należy, że organ uchwałodawczy gminy ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej - nie może domniemywać swej kompetencji i dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Sąd podziela stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym (z uzasadnienia wyroku TK z 9.12.2003 r., P 9/02). Przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest bowiem legalność aktu, co oznacza konieczność zbadania, czy akt ten, biorąc pod uwagę jego treść, może zostać pozostawiony w obrocie prawnym (por. wyrok z 29.07.2005 r., IV SA/Wa 995/05). W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie w myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia bądź też kiedy uchwałodawca gminny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), co pozostaje w związku z naruszeniem zasad techniki prawodawczej. 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 co prawda stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., ale nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej będzie można zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne (tak Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36).

Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie.

Mając to wszystko na uwadze Sąd przeprowadził kontrolę legalności zaskarżonej uchwały i uznał, że zaskarżone postanowienia załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają prawo. W zasadzie w tym zakresie zgodni są zarówno skarżący, jak i sam organ, który także wniósł o uwzględnienie skargi.

Podstawą ustawową dla uchwalenia tych obowiązków był jak już wcześniej wskazano, art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c 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.

Słusznie skarżący wywodzi, że przepis ten upoważnia radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i na-prawa 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 (por. 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).

Nie ma zatem podstaw do tego, by uznać, że powołany przepis upoważnia organ uchwałodawczy gminy do wprowadzenia generalnego ograniczenia możliwości mycia pojazdów mechanicznych tylko do określonych części pojazdów (nadwozia), a naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do drobnych napraw własnych samochodów, w zakresie wymiany kół, świec zapłonowych, żarówek, uzupełniania płynów oraz pod warunkiem nie powodowania uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości. Zgodzić należy się ze skarżącym, że wprowadzając takie ograniczenia Rada Miejska w Kudowie - Zdroju przekroczyła ustawowe kompetencje wynikające z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy. Nic nie uzasadnia ograniczenia możliwości mycia pojazdów tylko do określonych w regulaminie części pojazdów (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2016 r., IV SA/Po 869/15). Analogicznie brak jest podstaw do tego, by lokalny prawodawca enumeratywnie wymieniał jakich na-praw pojazdów samochodowych ich właściciel może dokonać na własnej posesji. O ile wymóg, by napawa pojazdów samochodowych „nie powodowała uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości” uznać należy za mieszczący się w zakresie delegacji ustawowej, o tyle samodzielne i wybiórcze wskazanie napraw, które właściciel tychże pojazdów może wykonać na terenie własnej posesji - już nie. Organ uchwałodawczy władny był zatem do ustanowienia wszelkich zasad, rygorów i warunków, po spełnieniu których mieszkańcy gminy mogli wykonywać - zgodnie z własnym uznaniem i potrzebą - prace naprawcze pojazdów mechanicznych.

W świetle dotychczasowych uwag należało uznać, że unormowanie w zakresie nie powodowania naprawą pojazdów w sposób nie powodujący uciążliwości dla właścicieli sąsiednich nieruchomości jest zgodny z prawem, dlatego w tym zakresie skargę oddalił.

Wobec powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność § 4 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały Rady Miejskiej Kudowy- Zdroju nr XXIII/138/16 z dnia 11 lipca 2016 r., uznając, że doszło w tym przypadku do istotnego naruszenia prawa uzasadniającego wyeliminowanie tych postanowień z obrotu prawnego, zaś oddalił skargę w pozostałym zakresie na podstawie art. 151 ppsa.