



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 29 września 2022 r.

Poz. 3484

WYROK NR II SA/RZ 214/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 12 sierpnia 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący S.WSA Joanna Zdrzałka /spr./ Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk WSA Maciej Kobak po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 12 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Czermin z dnia 12 października 2018 r. nr XL/242/2018 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy - stwierdza nieważność § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały -

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 12 października 2018 r. nr XL/242/2018 Rada Gminy Czermin uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czermin (§ 1 uchwały). Jednocześnie Rada przyjęła, że uchwała podlega ogłoszeniu w dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r (§ 20 uchwały), a z dniem wejścia w życie traci moc uchwała Rady Gminy Czermin z dnia 11 lipca 2016 r nr XVIII/83/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu czystości i porządku na terenie gminy Czermin (§ 19 uchwały) W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust 2 pkt 15, art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713) – dalej: "u.s.g." oraz art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.) – dalej: "u.c.p.". W dniu 26 lutego 2020 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Mielcu na tę uchwałę , w której wnosi on o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 1 uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 4 ust 2 pkt 1 lit. d) u.c.p. w zw. z art. 40 ust 1 u.s.g poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie, że mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji przy użyciu środków biodegradacji lub czystej wody bez detergentów, podczas gdy art. 4 ust 1 pkt 2 lit. d) u.c.p. upoważnia radę gminy wyłącznie do szczegółowego określenia zasad utrzymania czystości i porządku w gminie, dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis art. 4 ust. 2 u.c.p. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wskazane w tej regulacji, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę. Wskazana regulacja prawna obowiązują i upoważnia radę jedynie do określenia szczegółowych zasad dotyczących mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami, czyli odnosi się do warunków, jakie muszą być spełnione żeby mycie i naprawa pojazdów były dopuszczalne. Nie upoważnia natomiast organu stanowiącego do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy w Czerminie wniosła o umorzenie postępowania sądowego, z uwagi na podjęcie w dniu 17 grudnia 2019 r. uchwały nr XIV/101/2019 w przedmiocie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czermin, przy jednoczesnym uchyleniu zaskarżonej przez Prokuratora uchwały. Organ podniósł, że w nowej uchwale usunięto zapis, zgodnie z którym mycie pojazdów i maszyn rolniczych może odbywać się wyłącznie na własnej posesji. Jednocześnie Rada Gminy zastrzegła, że na tle

zaskarżonego § 8 ust. 1 uchwały nie toczyło się żadne postępowania dotyczące obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie mycia pojazdów i maszyn rolniczych, uniemożliwiające umorzenie postępowania sądowego. Sąd z urzędu ustalił, że uchwała Rady Gminy w Czerminie z dnia 17 grudnia 2019 r. nr XIV/101/2019 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 24 grudnia 2019 r., pod poz. 6727. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje; Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, której jedynym kryterium jest zgodność z prawem. Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) – zwanej dalej w skrócie P.p.s.a. – obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W niniejszej sprawie kontrola sądowa została dokonana z inicjatywy Prokuratora Rejonowego w Nisku, który z mocy art. 50 § 1 P.p.s.a. uprawniony jest, obok innych podmiotów, do wniesienia skargi. Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym wobec wniosku Wójta Gminy w Czerminie, na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a., który przyznaje stronie prawo zgłoszenia wniosku o rozpoznanie sprawy w takim trybie, przy braku żądania pozostałych stron przeprowadzenia rozprawy. Istotna w sprawie jest też podnoszona w odpowiedzi na skargę okoliczność, że Rada Gminy w Czerminie uchylila zaskarżoną uchwałę nr XIV/101/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r. W odniesieniu do skargi na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, która po jej zaskarżeniu do sądu administracyjnego została zmieniona lub uchylona, wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14.09.1994 r. sygn. akt W 5/94 (OTK ZU 1994, cz. II, poz. 44). Trybunał uznał, że skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Konsekwentnie przyjął też, że zmiana lub uchylenie uchwały dokonana po jej zaskarżeniu do sądu nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Powyższy pogląd został podzielony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z dnia 22 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 1776/06; wyroki NSA z 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07 i z 24 lutego 2009 r., II OSK 181/09). Sąd orzekający w niniejszej sprawie także ten pogląd przyjmuje, a w konsekwencji uznaje skargę za dopuszczalną i podlegającą merytorycznemu rozpoznaniu. Uchwała będąca przedmiotem skargi należy do aktów prawa miejscowego. Zasady kształtowania prawa na obszarze gminy reguluje art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc w zdaniu pierwszym, iż 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. Wyrażona tam klauzula kompetencyjna uprawniająca m. in. gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych została też zawarta w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.). W świetle powyższych regulacji nie budzi zatem wątpliwości, że gmina przy tworzeniu aktów prawa miejscowego zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują zatem pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu, mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W rozpoznawanej sprawie istotne jest również, że Sąd dokonuje kontroli legalności biorąc pod uwagę stan faktyczny i prawny z daty podejmowania zaskarżonego aktu. Objęty skargą Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Czermin został uchwalony w dniu 12 października 2018 r., dla oceny jego legalności będą miały zatem zastosowanie przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ("u.c.p.") w brzmieniu obowiązującym w tej dacie (tekst jednolity ustawy opublikowany w Dz. U. z 2018 r., poz. 1454). Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p. Przepis ten upoważnia radę gminy do uchwalenia, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 u.c.p. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia zaskarżonej uchwały stanowił, że regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymienionych w tym przepisie (art. 4 ust. 2 u.c.p.) kwestii, wśród których w pkt 1 lit. c) wskazano wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujące mycie i naprawę pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi (obecnie zapis ten oznaczony jest jednostką redakcyjną – art. 4 ust. 2 pkt 1 lit.d) . W świetle przepisów Konstytucji oraz u.c.p. należy stwierdzić, że przyznane radzie gminy kompetencje do uchwalenia

przedmiotowego regulaminu ograniczone zostały do ustalenia w nim jedynie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy i w zakresie ściśle określonym w ustawie. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p. mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione (por. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12 - dostępny, jak wszystkie orzeczenia powołane w uzasadnieniu, na stronie internetowej - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W ocenie Sądu słuszny jest zarzut Prokuratora, że Rada Gminy Czermin w § 8 ust. 1 Regulaminu, stanowiącym, że mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji przy użyciu środków biodegradacji lub czystej wody bez detergentów przekroczyła zakres delegacji ustawowej wynikający z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p., ingerując bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności. Z delegacji ustawowej jednoznacznie wynika, że rada gminy została upoważniona wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, 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 WSA w Gdańsku z dnia 21 sierpnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 124/19 i powołane tam orzecznictwo). Ustawa nie daje natomiast upoważnienia do formułowania i wprowadzania na podstawie wskazanego powyżej przepisu zakazów i ograniczeń. Rada upoważniona została wyłącznie do wskazania takich wymogów, których celem jest zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczenia lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności. Wymogi te muszą pozostawać w odpowiedniej proporcji do założonego celu i stanowić jego realizację. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p. nie pozwala Radzie na wprowadzanie ograniczeń lub wyłączeń, które nie oparte byłyby na normie upoważniającej i nie realizowały jej celu. Ustalenie, że mycie pojazdów poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej nieruchomości poza nieuprawnioną ingerencją w prawo własności, z pewnością nie realizuje celu ustawy i w sposób nieuprawniony ogranicza prawa mieszkańców. Nie trudno wyobrazić sobie bowiem sytuację, która będzie dotyczyć np. pojazdu należącego nie do właściciela nieruchomości, lecz członka jego rodziny. Z wszystkich tych przyczyn Sąd uznał, że w § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały Rada Gminy Czermin wykroczyła poza delegację ustawową, czym naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p. obowiązujący w dacie podjęcia uchwały (obecnie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d) u.c.p.). Wobec powyższego Sąd stwierdził nieważność § 8 ust. 1 zaskarżonej uchwały w oparciu o art. 147 § 1 P.p.