



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia czwartek, 29 września 2022 r.

Poz. 3485

### WYROK NR II SA/RZ 247/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 25 sierpnia 2020 r.

#### SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Marcin Kamiński /spr./ WSA Maciej Kobak po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 25 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Gawłuszowice z dnia 29 czerwca 2016 r. nr XVII/86/2016 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy stwierdza nieważność § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

#### Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu (Prokurator) jest uchwała Nr XVII/86/2016 Rady Gminy Gawłuszowice (Rada Gminy) z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gawłuszowice, wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.u.c.p.g.). W dniu 5 lutego 2020 r. do Urzędu Gminy Gawłuszowice wpłynęła skarga Prokuratora na ww. uchwałę. Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 4 ust. 2 pkt 1d u.u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie w § 6 ust. 1 uchwały, że mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów, podczas gdy art. 4 ust. 2 pkt 1d u.u.c.p.g. 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. Wobec powyższego Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 6 ust. 1. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że Rozdział 2 zaskarżonej uchwały dotyczy wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości. W § 6 ust. 1 uchwały Rada Gminy określiła, że mycie pojazdów samochodowych oraz maszyn rolniczych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. W pierwszej kolejności odnosząc się do możliwości zaskarżenia powyższej uchwały Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, na co wprost wskazuje przepis art. 4 ust. 1 u.u.c.p.g. Równocześnie zgodnie z art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) prokurator nie jest ograniczony żadnymi terminami w zakresie zaskarżania aktów prawa miejscowego i może zaskarżyć te akty w każdym czasie. Prokurator stwierdził, że ww. uchwała w zakresie § 6 ust. 1 jest niezgodna z prawem, albowiem Rada Gminy wskazując, iż mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych poza myjniami może odbywać się wyłącznie na własnej posesji, przekroczyła delegację ustawową wskazaną w art. 4 ust. 2 pkt 1d u.u.c.p.g. Przepis ten stanowi, że regulamin czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi.

Prokurator uznał, że wskazane elementy ustawy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tegoż przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Ponadto przepis art. 4 ust. 2 u.u.c.p.g. nie daje radzie gminy prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego, regulujących zagadnienia inne niż wymienione w tym przepisie, jak również nie pozwala na podejmowanie regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznacza to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. W ocenie Prokuratora, Rada Gminy realizując postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 1d u.u.c.p.g. nie mogła ustalić, że mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych może odbywać się poza myjniami wyłącznie na własnej posesji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez Radę Gminy przedmiotowej kwestii w taki sposób. Wskazana regulacja prawna zobowiązuje i upoważnia radę jedynie do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących m. in. mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Zasad czyli warunków jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Organ gminy został więc upoważniony do wyłącznego wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi, mających na celu ochronę środowiska i ludzi przed zagrożeniami zanieczyszczenia środowiska. Regulacja nie upoważnia natomiast organu gminy do wskazania miejsc w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Taka regulacja nie znajduje umocowania ustawowego i przekracza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 1d u.u.c.p.g. Umieszczenie takiego zapisu w § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały stanowi więc przekroczenie delegacji ustawowej. Prokurator wskazał, że stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 114/19). Reasumując Prokurator uznał, że tego rodzaju zapis jest sprzeczny z przepisami ustawowymi, a sprzeczność ta ma charakter istotnego naruszenia prawa. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Nieważność uchwały organu gminy powoduje sprzeczność z prawem, która ma charakter istotny zgodnie z przepisem art. 91 ust. 4 u.s.g. Wobec powyższego zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały po myśli art. 147 § 1 p.p.s.a. W odpowiedzi na skargę Rada Gminy stwierdziła, że uwzględniła skargę w całości i wniosła o umorzenie postępowania oraz wzajemne zniesienie między stronami kosztów postępowania sądowego. Rada Gminy wskazała, że wprawdzie zaskarżony zapis uchwały z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gawłuszowice tak jak i cała uchwała nie została zakwestionowana przez organ nadzoru i uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 15 lipca 2016 r., to jednak po wnikliwej analizie treści skargi i aktualnego orzecznictwa Rada Gminy podzieliła zasadność zarzutów Prokuratora dotyczących zapisu § 6 ust. 1 uchwały. Rada Gminy wskazała przy tym, że zaskarżona uchwała zmieniona uchwałą Rady Gminy nr VIII/48/19 z dnia 28 czerwca 2019 r. (w zakresie § 3 ust. 6) została uchylona w całości uchwałą Rady Gminy Nr X/57/2019 z dnia 30 października 2019 r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 9 grudnia 2019 r. pod poz. 6139. Tym samym stanowiąca przedmiot skargi Prokuratora uchwała w dacie zaskarżenia do Sądu nie posiadała już mocy prawnej. Z tego też względu w ocenie Rady Gminy zasadny jest wniosek o umorzenie postępowania. Rada Gminy wskazała, że oczywisty w chwili obecnej błąd w zakresie postanowienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Gawłuszowice dotyczącego mycia pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi zostały powtórzone także w obowiązującej od 1 stycznia 2020 r. uchwale Rady Gminy nr X/57/2019 z dnia 30 października 2019 r. Wójt Gminy wszczął jednak postępowanie zmierzające do usunięcia przedmiotowej nieprawidłowości, występując z inicjatywą podjęcia przez Radę Gminy uchwały zmieniającej treść wadliwego zapisu Regulaminu. Projekt uchwały został pozytywnie zaopiniowany przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Mielcu i zostanie skierowany do Przewodniczącego Rady Gminy w celu włączenia do planu najbliższej Sesji Rady. W piśmie procesowym z dnia 10 czerwca 2020 r. Rada Gminy reprezentowana przez Wójta wniosła o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym. Prokurator w piśmie z dnia 22 czerwca 2020 r. oświadczył, że nie sprzeciwia się rozpoznaniu sprawy w trybie uproszczonym. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje. Skarga prokuratora podlegała uwzględnieniu w zakresie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonego § 6 ust. 1 uchwały, niezależnie od jej uchylenia na mocy § 2 uchwały Nr X/57/2019 Rady Gminy Gawłuszowice z dnia 30 października 2019 r. i wniosku skarżonej Rady o umorzenie postępowania sądowego. Zgodnie z utrwalonym już stanowiskiem teorii prawa administracyjnego oraz orzecznictwem sądów administracyjnych uchylenie uchwały organu samorządowego będącej aktem prawa miejscowego, w drodze nowej uchwały działającej z mocą na przyszłość (ex nunc), nie wyłącza merytorycznego rozpoznania skargi na tę uchwałę przez stwierdzenie jej nieważności, jeżeli uchwała ta nadal może być stosowana lub wywoływać

skutki prawne. W takiej sytuacji dopiero prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego o stwierdzeniu nieważności aktu prawa miejscowego usuwa wadliwe skutki prawne obowiązywania i stosowania tego rodzaju uchwały z mocą wsteczną (*ex tunc*), co pozwala przede wszystkim na wzruszenie aktów stosowania prawa wydanych na jej podstawie (art. 147 § 2 p.p.s.a.). W przedmiotowej sprawie zaskarżony przepis § 6 ust. 1 uchwały z dnia 29 czerwca 2016 r. obowiązywał w okresie od dnia 30 lipca 2016 r. do dnia 31 grudnia 2019 r. i w tym też okresie mógł być podstawą wydawania decyzji administracyjnych na mocy art. 5 ust. 7 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 5) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (u.u.c.p.g.) oraz podstawą odpowiedzialności za wykroczenia, o których mowa w art. 10 ust. 2a u.u.c.p.g. W związku z powyższym Sąd był zobowiązany do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy legalności zaskarżonego przepisu. Sprawa legalności przepisu § 6 ust. 1 uchwały z dnia 29 czerwca 2016 r. nie była zresztą między stronami sporna. Tak skarżący prokurator, jak i skarżony organ zgodnie uznali, że powyższy przepis jest sprzeczny z prawem. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko obydwu stron. Przepis § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały naruszył w sposób istotny art. 4 ust. 2 pkt. 1 lit. c) u.u.cz.p. w brzmieniu obowiązującym w dniu jej podjęcia. Zgodnie z powyższą regulacją ustawową regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W świetle zakresu zastosowania tego przepisu skarżony organ nie był uprawniony do rozszerzenia swojej kompetencji przez objęcie tym zakresem spraw, które nie zostały przekazane do regulacji prawodawcy lokalnemu. Po pierwsze, nie było dopuszczalne objęcie regulacją regulaminową także maszyn rolniczych ("mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych (...)"). Po drugie, skarżony organ nie był uprawniony do określenia na zasadzie wyłączności miejsc wykonywania czynności mycia pojazdów ("(...) może odbywać się wyłącznie na własnej posesji (...)"). Obowiązki dotyczące zasad mycia pojazdów samochodowych na terenie gminy powinny wiązać się przede wszystkim z celem ustawy, a więc utrzymaniem porządku i czystości w gminie, a nie wyłączeniem swobody wyboru miejsca (poza myjnią) dokonywania czynności mycia pojazdów samochodowych. Tak silne ograniczenie swobody jednostek nie znajduje uzasadnienia w treści i celach kompetencji prawodawczej do ustanowienia lokalnych wymagań w zakresie pojazdów samochodowych poza myjniami. Po trzecie, wadliwe jest wyznaczenie na podstawie cyt. przepisu ustawy rodzaju środków (substancji), które mogą być użyte do mycia pojazdów. Problem rodzaju środków używanych do mycia pojazdów jest w istocie zagadnieniem powstawania odpadów lub nieczystości ciekłych oraz pozbywania się tego rodzaju odpadów lub nieczystości z terenu nieruchomości oraz terenów przeznaczonych do użytku publicznego. W tym zakresie regulamin powinien jednak konkretyzować art. 4 ust. 2 pkt 3 u.u.cz.p., który nakazuje uregulowanie w akcie prawa miejscowego zasad dotyczących częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości oraz z terenów przeznaczonych do użytku publicznego. Regulacja regulaminowa dotycząca mycia pojazdów może natomiast w tym zakresie wprowadzać obowiązki dotyczące odprowadzania nieczystości ciekłych powstałych w wyniku mycia pojazdu samochodowego do zbiorników bezodpływowych lub także do kanalizacji sanitarnej (por. w tym zakresie definicje pojęć nieczystości ciekłych i zbiorników bezodpływowych, zamieszczone w art. 2 ust. 1 pkt. 1 i 5 u.u.cz.p.). Należy w tym zakresie pamiętać również, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 3a) i 3b) u.u.cz.p. właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m.in. przez gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych (jest to ustawowa zasada) oraz pozbywanie się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Mając na względzie wskazane wyżej argumenty i przesłanki, Sąd – działając na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części wskazanej w sentencji wydanego wyroku.