



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 7 października 2021 r.

Poz. 4115

Sygn. akt II SA/Lu 118/21



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Grzegorz Grymuza  
Sędzia WSA Joanna Cylc – Malec (sprawozdawca)  
Asesor sądowy Marcin Małek

po rozpoznaniu w Wydziale II w dniu 22 czerwca 2021 r.

na posiedzeniu niejawnym

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Łukowie

na uchwałę Rady Gminy Wola Mysłowska

z dnia 6 listopada 2020 r., nr XVII/97/2020

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy

stwierdza nieważność § 4 ust. 3 i § 12 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wola Mysłowska, stanowiącego załącznik do uchwały z dnia 6 listopada 2020 r., nr XVII/97/2020.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

Sygn. akt II SA/Lu 118/21

### Uzasadnienie

W dniu 4 lutego 2021 roku do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Łukowie na uchwałę nr XVII/97/2020 Rady Gminy Wola Mysłowska z dnia 6 listopada 2020 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wola Mysłowska (Dz. Urz. Woj. Lub. z dnia 6 listopada 2020 roku, poz. 5664).

Prokurator domagał się na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. 2019 r., poz. 2325), dalej jako „p.p.s.a.” stwierdzenia nieważności uchwały nr XVII/97/2020 Rady Gminy Wola Mysłowska z dnia 6 listopada 2020 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wola Mysłowska.

Rozstrzygnięciu temu Prokurator zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej u.c.p.g.) poprzez uregulowanie w określonych w skardze jednostkach redakcyjnych załącznika do uchwały kwestii wykraczających poza upoważnienie ustawowe poprzez dopuszczenie w § 4 ust. 3 wyłącznie dokonywania drobnych napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi związanymi z ich bieżącą eksploatacją, a nadto zobowiązanie w § 12 ust. 1 właścicieli wskazanych nieruchomości do przeprowadzania - co najmniej 2 razy w roku - obowiązkowej deratyzacji w określonych terminach.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że wskazana uchwała jest aktem prawa miejscowego oraz przynależy do źródeł prawa, powszechnie obowiązującego. Taki akt ma charakter zalezny, nie może zatem normować materii, uregulowanych aktami wyższego rzędu ani wykraczać poza zakres delegacji ustawowej.

Zgodnie z przedstawionym stanowiskiem rażąco narusza ona art. 4 ust. 2 przywoływanej ustawy w części dotyczącej § 4 ust. 3 załącznika do uchwały poprzez wskazanie, iż drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi związane z ich bieżącą eksploatacją, dozwolone są na terenie nieruchomości niesłużących do użytku publicznego pod warunkiem, że powstające odpady i zanieczyszczenia gromadzone są w sposób umożliwiających ich usunięcie oraz naprawy te nie spowodują zanieczyszczenia wód, powietrza i gleb oraz przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu.

Prokurator wskazał, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. upoważnia do określenia w regulaminie zasad wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W związku z tym rada, podejmując uchwałę w tym zakresie, jest zobligowana do wskazania warunków, by czynności te były dopuszczalne, nie zaś do ich ograniczania do określonych rodzajów. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Niczym nie jest natomiast uzasadnione ograniczenie możliwości naprawy pojazdów wyłącznie do nieprecyzyjnej kategorii „drobnych napraw”.

Skarżący wywodził, że 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).

Prokurator wskazał, że powołany przepis nie upoważnia organu uchwalodawczego 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. Z tych przyczyn rada gminy 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).

Kolejno w uzasadnieniu skarżący wskazał, że sformułowanie, zgodnie z którym zezwala się wyłącznie na dokonywanie drobnych napraw pojazdów przeczy konstytucyjnej zasadzie pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), naruszając jednocześnie sformułowany w § 6 Zasad techniki prawodawczej, wymóg m.in. precyzji tekstu aktu normatywnego, gdyż posługuje się nieokreślonymi prawnie pojęciami. Zaskarżona

uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2019 r., II SA/Gd 80/19).

Prokurator, powołując się na stanowisko WSA we Wrocławiu wyrażone w wyroku II SA/Wr 107/20 z dnia 22 czerwca 2020 roku, wskazał, iż „z dyspozycji art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. wynika, że w regulaminie należy określić wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami, a nie określać nakazy, np. poprzez wskazania drobnych czy doraźnych napraw, w sytuacji gdy zapis taki jest nieczytelny. Dana regulacja musi być przecież egzekwowalna.”

Odnosnie § 12 Regulaminu stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały Prokurator wskazał na przekroczenie przez radę gminy delegacji ustawowej w zakresie, w jakim zobowiązuje właściciele wskazanych w tym paragrafie nieruchomości do przeprowadzania - co najmniej 2 razy w roku - obowiązkowej deratyzacji, gdyż art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. upoważnia Radę Gminy wyłącznie do wyznaczenia w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy obszarów podlegających deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia.

W ocenie Prokuratora, elementy wskazane w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. mają charakter wyczerpujący i nie jest dopuszczalna jego wykładnia rozszerzająca w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Ponadto art. 4 ust. 2 ustawy 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. Rada Gminy realizując postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy nie mogła wskazać podmiotów zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji, którymi uczyniła właściciele nieruchomości. Norma kompetencyjna tego przepisu nie obejmuje upoważnienia do regulowania przez radę gminy kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku. Wskazana regulacja zobowiązuje i upoważnia radę gminy jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzenia. Samo wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego przez wprowadzenie zapisu, że na terenie nieruchomości deratyzacja przeprowadzana jest przez właściciela. Nałożenie obowiązku deratyzacji na właściciele nieruchomości przekracza zatem normę kompetencyjną zawartą w tym przepisie i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Sprzeczność z przepisami ustawowymi ma charakter istotnego naruszenia prawa.

W zakresie powyższego stanowiska, Prokurator zacytował stanowisko WSA w Rzeszowie wyrażone w sprawie o sygnaturze II SA/Rz 167/20 z dnia 7 lipca 2020 r., iż „Skoro wg normy kompetencyjnej zawartej w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p., rada gminy upoważniona jest do wskazania w regulaminie utrzymania czystości i porządku obszarów na terenie gminy podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania, oznacza to, że z jej przekroczeniem doszło do jednoczesnego określenia w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Wadowice Górne zobowiązanych do przeprowadzania deratyzacji podmiotów. Wyraźnie podkreślił to NSA w wyroku z 13 września 2016 r. II OSK 3026/14 (LEX nr 2143534), wskazując, że wyznaczenie obszaru deratyzacji nie obejmuje aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości przeprowadzana jest przez właściciela. Taki przepis regulaminu stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Zakres obowiązków właścicieli nieruchomości wynika z ustawy.”

W odpowiedzi Gmina Wola Mysłowska podzieliła stanowisko Prokuratora i przyznała, że przedmiotowe regulacje wykraczają poza zakres treści art. 4 ust. 2 u.c.p.g. W konsekwencji powyższego wniosła o uwzględnienie skargi.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym („u.s.g.”) przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy. Mogą być to naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym np. podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy prawnej, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą

podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Kr 1459/97, Lex nr 33805; z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, Lex nr 25639).

Rozpatrując skargę stwierdzić należy, że zarzuty Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Łukowie są zasadne.

Przedmiotem niniejszej skargi, a więc i kontroli sądowej jest § 4 ust. 3 i § 12 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Wola Mysłowska stanowiącego załącznik do uchwały z dnia 6 listopada 2020 roku nr XVII/97/2020.

Przechodząc do oceny merytorycznej sprawy, stwierdzić należy, że zaskarżona uchwała z dnia 6 listopada 2020 roku została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. (zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy) w zw. z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d i pkt 8 u.c.p.g. Zakwestionowane w skardze przepisy § 4 ust. 3 i § 12 ust. 1 Regulaminu stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem tych przepisów.

Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 regulamin określa szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące wyznaczania obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji i terminów jej przeprowadzania.

Zaskarżony § 4 ust. 3 Regulaminu stanowi, że drobne naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi związane z ich bieżącą eksploatacją, dozwolone są na terenie nieruchomości niesłużących do użytku publicznego pod warunkiem, że powstające odpady i zanieczyszczenia gromadzone są w sposób umożliwiający ich usunięcie oraz naprawy te nie spowodują zanieczyszczenia wód, powietrza i gleb oraz przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu. Na mocy § 12 ust. 1 tego Regulaminu obowiązkowej deratyzacji podlegają nieruchomości zajęte pod skoncentrowane budownictwo mieszkaniowe (wielorodzinne), przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej związanej z handlem i magazynowaniem artykułów spożywczych, hodowlą zwierząt oraz świadczeniem usług bytowych. Właściciele ww. nieruchomości zobowiązani są do przeprowadzania – co najmniej 2 razy w roku – obowiązkowej deratyzacji w terminach: od 1 do 31 marca, od 1 do 31 października.

Słusznie Prokurator zarzuca przekroczenie w tym przepisie granic upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d i pkt 8 d u.c.p.g.

Sąd w pełni podzielił stanowisko wyrażone przez WSA w Warszawie w sprawie o sygnaturze IV SA/Wa 301/20, wyrok z dnia 27 kwietnia 2020 roku, w zakresie w jakim sąd wskazał, że ograniczenie napraw pojazdów do napraw związanych jedynie z ich bieżącą eksploatacją stanowi ograniczenie prawa podmiotowych, w tym prawa własności i jako takie przekracza granice upoważnienia ustawowego. Naruszono w ten sposób nie tylko wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności, ale również wynikające z art. 140 Kodeksu cywilnego prawo właściciela do rozporządzania własną rzeczą oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Do kompetencji Rady należy jedynie określenie wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości obejmujących, w tym przypadku, naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi. Jest jasne, że wprowadzając obowiązki określonego zachowania się właścicieli na terenie ich nieruchomości rada wkracza w sferę ich prawa własności. Z tego względu kluczowym jest, by wszelkie ograniczenia wprowadzane przez radę na terenach nieruchomości miały swoje uzasadnienie w normie prawnej, na podstawie której zostały ustanowione oraz były niezbędne i konieczne dla osiągnięcia celu regulaminu. Konstruując postanowienia regulaminu rada powinna przestrzegać zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, według której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności pozwala wprowadzać ograniczenia praw i wolności jednostki wtedy, gdy tylko dana regulacja jest w stanie doprowadzić do założonych skutków, jej wprowadzenie jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, a efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK-A 2008/1/20). Tak też wprowadzenie generalnego ograniczenia możliwości naprawy pojazdów

jedynie do drobnych napraw nie spełnia przesłanek ustawowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny wkracza w sferę prawa własności właścicieli nieruchomości. Rada Gminy nie jest władna do wprowadzania ograniczeń w zakresie dokonywania takich napraw.

Nadto należy podkreślić, że Rada Gminy miała prawo jedynie określić szczegółowe zasady utrzymania porządku i czystości w zakresie naprawy pojazdów samochodowych poza warsztatami naprawczymi.

Zasadny jest także zarzut dotyczący § 12 ust. 1 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały w zakresie nałożenia na właścicieli nieruchomości obowiązku dokonywania deratyzacji w określonych terminach. Artykuł 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. stanowi, że w regulaminie należy wyznaczyć obszary podlegające obowiązkowej deratyzacji i terminy jej przeprowadzenia. W niniejszej sprawie Rada Gminy Wola Mysłowska, realizując postanowienia art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g., nie była władna do wskazania podmiotów (tj. właścicieli nieruchomości) zobowiązanych do przeprowadzenia deratyzacji. Norma kompetencyjna wspomnianego przepisu ustawy nie obejmuje bowiem upoważnienia do regulowania przez radę kwestii nałożenia na jakiegokolwiek podmioty takiego obowiązku. Wyznaczenie obszaru deratyzacji nie zawiera zatem aspektu podmiotowego przez wprowadzenie przepisu, że na terenie nieruchomości deratyzacja przeprowadzana jest przez właściciela. Wyżej wymieniona regulacja ustawowa zobowiązuje jedynie radę gminy do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji oraz terminów jej przeprowadzenia. Nałożone w § 12 ust. 1 Regulaminu obowiązki wykraczają tym samym poza normę kompetencyjną zawartą w art. 4 ust. 2 pkt 8 u.c.p.g. (por. wyrok NSA z 13 września 2016 r. II OSK 3026/16 opubl. w CBOSA ).

Orzekając w niniejszej sprawie Sąd miał na względzie stanowisko Gminy Wola Mysłowska, która w całości podzieliła zarzuty zawarte w skardze i wniosła o jej uwzględnienie.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że skarga Prokuratora Rejonowego w Łukowie jest zasadna, gdyż podjęcie zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 4 ust. 3 i § 12 ust. 1 załącznika nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d. i pkt 8 u.p.c.g.

W konsekwencji Sąd stwierdził jej nieważności w tej części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*