



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 lutego 2024 r.

Poz. 917

Sygn. akt II SA/Lu 238/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk		
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza		
	Asesor sądowy Brygida Myszyńska-Guziur (sprawozdawca)		
Protokolant	Referent Elwira Szymaniuk-Szkodzińska		

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 1 czerwca 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Łukowie

na uchwałę Rady Gminy Trzebieszów

z dnia 13 grudnia 2022 r., nr LV/318/2022

w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzebieszów

stwierdza nieważność § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Gminy Trzebieszów z dnia 13 grudnia 2022 r. nr LV/318/2022.

Sygn. akt II SA/Lu 238/23

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Łukowie w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie na uchwałę nr LV/318/2022 Rady Gminy Trzebieszów z dnia 13 grudnia 2022 roku w sprawie przyjęcia „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzebieszów” (dalej także jako: „regulamin”) zarzucił rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2022 r., poz. 2519 ze zm. – dalej jako „u.c.p.g”) poprzez zezwolenie w § 4 ust 2 na dokonywanie na terenie nieruchomości poza warsztatem naprawczym jedynie drobnych napraw pojazdów samochodowych, związanych z ich bieżącą eksploatacją.

W uzasadnieniu skargi Prokurator powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazał, że art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. upoważnia do określenia w regulaminie zasad dotyczących naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W związku z tym Rada, podejmując uchwałę w tym zakresie, jest zobligowana do wskazania warunków jakie powinny zostać spełnione, aby czynności te były dopuszczalne, nie zaś do zakazywania ich określonych rodzajów. Przede wszystkim należy wskazać

warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. Jednakże, ograniczenie możliwości dokonywania ich napraw tylko do wskazanego w załączniku do uchwały rodzaju jest nieuprawnione. Ponadto skarżący warunkowanie napraw "brakiem uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości" powtarza zakaz immisji sformułowany w art. 144 k.c., co należy doprawa sąsiedzkiego (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 16 listopada 2021 roku sygn. akt II SA/Bk 664/21).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Trzebieszów wniosła o oddalenie skargi, powołując orzecznictwo sądów administracyjnych na poparcie swojego stanowiska.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137), 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 2023 r. poz. 259, 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 przedmiotowej kontroli sądową objęta została uchwała nr LV/318/2022 Rady Gminy Trzebieszów z dnia 13 grudnia 2022 roku w sprawie przyjęcia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzebieszów we wskazanym w skardze zakresie.

Zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały „Drobne naprawy pojazdów samochodowych (z wyłączeniem napraw blacharsko – lakierniczych) związane z bieżącą eksploatacją pojazdów poza warsztatami naprawczymi, są dozwolone na terenie nieruchomości, pod warunkiem, że nie spowodują zanieczyszczenia wód i gleby oraz uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości”.

Wskazać należy, że zaskarżona uchwała Rady Gminy podjęta w przedmiocie regulaminu utrzymania porządku i czystości w gminie zgodnie z art. 4 ust. 1 u.c.p.g. jest aktem prawa miejscowego. Stosownie do art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. 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 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. 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.

Sąd wskazuje, że postanowienia przedmiotowego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 4 ust. 2 u.c.p.g., 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 tym miejscu przypomnieć należy, że Rada może określić w regulaminie tylko takie obowiązki właścicieli nieruchomości, które służą do osiągnięcia celu jakim jest ochrona ludzi i środowiska przed zagrożeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami samochodowymi.

Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. upoważnia Radę do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Obowiązki te muszą pozostawać jednak w odpowiedniej proporcji do założonego celu i nie mogą pozostawać w sprzeczności z innymi prawami, w szczególności o randze konstytucyjnej. Podkreślić należy, że z dyspozycji wskazanego przepisu wynika, że w regulaminie należy określić wymagania w zakresie mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami, a nie określać nakazy, np. poprzez wskazania drobnych napraw, w sytuacji gdy zdaniem Sądu zapis taki jest nieczytelny. Także ograniczenie prawa do dokonywania napraw związanych z „bieżącą eksploatacją”, które to pojęcie również jest niedookreślone, a więc nie może mieć charakteru normatywnego. Lokalny prawodawca powinien mieć na uwadze, że treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli lub osoby, powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna, w zakresie niezbędnym do zapewnienia utrzymania porządku w gminie. Zaskarżona uchwała jako akt prawa miejscowego winna być sformułowana w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W § 4 ust. 2 regulaminu Rada określiła dokonywanie naprawy pojazdów poza warsztatami pod warunkiem, że nie spowodują uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. nie upoważnia organu uchwałodawczego gminy do wprowadzenia generalnego zawężenia możliwości naprawy pojazdów samochodowych poza warszatem jedynie do napraw nieuciążliwych. Regulacja Rady w tym zakresie ingeruje bez odpowiedniego upoważnienia w prawa podmiotowe jednostki, w tym w prawo własności i wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w u.c.p.g. Niewątpliwie regulacja § 4 ust. 2 została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g., poprzez przekroczenie delegacji ustawowej do wydania kwestionowanego przepisu.

Sąd wskazuje, że nie mógł ograniczyć swojego orzeczenia tylko do eliminacji poszczególnych wyrazów. Przedmiotowa regulacja ma charakter całościowy, a w związku z tym stwierdzenie nieważności jedynie wybranych elementów mogłoby prowadzić do zmiany brzmienia całego przepisu. Sąd administracyjny nie jest zaś uprawniony do stanowienia prawa, a jedynie do kontroli przepisów uchwalonych przez uprawnione organy.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że skarga Prokuratora Rejonowego w Łukowie jest zasadna, gdyż podjęcie postanowień załącznika do zaskarżonej uchwały w zakresie § 4 ust. 2 nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność uchwały w tej części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.