



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 listopada 2020 r.

Poz. 8228

WYROK NR IV SA/PO 417/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koło

Sygn. akt IV SA/Po 417/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor Sądowy WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kole

na uchwałę Rady Gminy w Kole

z dnia 30 listopada 2015 r. nr XIII/96/2015

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koło

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 2 załącznika do uchwały

UZASADNIENIE

Prokuratura Rejonowa w Kole złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 listopada 2015 r. nr XIII/96/2015 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koło (dalej jako: „regulamin” albo „uchwała”).

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm., dalej również jako: „ustawa”) poprzez nałożenie w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz zwalczanie śliskości na tym chodniku, przy czym

obowiązek ten należy realizować w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji ustawowej,

2. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy oraz § 135 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 lutego 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 283, dalej jako: „rozporządzenie”) poprzez uzależnienie zezwolenia, o którym mowa w § 5 ust. 2 regulaminu, na dokonywane napraw pojazdów samochodowych od naprawa związanych z ich bieżącą eksploatacją oraz od uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich.

Wniesiono o stwierdzenie nieważności opisanych powyżej punktów uchwały.

Uzasadniając skargę podniesiono, że wprowadzenia opisanych powyżej obowiązków w regulaminie nastąpiło z naruszeniem delegacji ustawowej. Odwołując się do stanowiska sądów administracyjnych wywieziono, że gmina nie może wykroczać poza swoje kompetencje oraz uzasadniono szczegółowo każdy z zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej uwzględnienie, wskazując, że kwestionowane przepisy zostały przyjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z 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, 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.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej jako „u.s.g.”) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Przechodząc do podniesionych zarzutów skargi wskazać należy, że w pierwszej kolejności podniesiono zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm., dalej również jako: „ustawa”) poprzez nałożenie w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz zwalczanie śliskości na tym chodniku, przy czym obowiązek ten należy realizować w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji ustawowej,

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały obowiązkiem właściciela nieruchomości jest usprzątnięcie błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz zwalczanie śliskości na chodniku. Za taki chodnik uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położonego bezpośrednio przy granicy nieruchomości (należy to realizować w sposób niezakłócający ruchu pieszych i pojazdów).

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że rozwiązanie powyższe jest niezgodne z prawem. I tak, w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, ustawodawca ograniczył się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Nałożenie obowiązku usprzątnięcia błota śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości oraz zwalczanie śliskości na chodniku, przy równoczesnym wskazaniu definicji chodnika, wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w sposób niedopuszczalny ją modyfikując. Zauważyć należy, że delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a nie chodnika położonego wzdłuż nieruchomości. Dodatkowo, w oparciu o delegację wynikającą z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można nakazać właścicielom nieruchomości usuwania, czy nawet ograniczania śliskości na drogach, ulicach i placach oraz wskazywania sposobu realizacji powyższego obowiązku.

Podobnie za zasady uznać należało zarzut naruszenia art. art. 4 ust.2 pkt 1 lit d ustawy oraz § 135 w zw. z § 143 rozporządzenia poprzez uzależnienie zezwolenia, o którym mowa w § 5 ust. 2 regulaminu, na dokonywane napraw pojazdów samochodowych od naprawa związanych z ich bieżącą eksploatacją oraz od uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy 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 zatem 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. W myśl powołanego przepisu organ gminy został więc 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.

Oznacza to, że organ uchwałodawczy nie może w regulaminie ograniczać możliwości napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami tylko do napraw związanych z ich bieżącą eksploatacją oraz braku uciążliwości dla nieruchomości sąsiednich. Takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Takie normy ograniczają w sposób nieuprawniony prawo własności podmiotów objętych postanowieniami regulaminu, a także zakres dozwolonych zachowań. Co więcej, posłużenie się w regulaminie pojęciem prowadzeniem naprawa w sposób powodujący „brak uciążliwości” stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i Zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia). Posłużenie się w akcie prawa miejscowego takimi pojęciami może rodzić problemy interpretacyjne.

W świetle powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 2 załącznika uchwały Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 listopada 2015 r. nr XIII/96/2015 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Koło.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor Sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz - Grochowska