



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 1 lutego 2021 r.

Poz. 416

WYROK NR II SA/RZ 238/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 sierpnia 2020 r.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SNSA Jerzy Solarski Sędziowie WSA Piotr Godlewski WSA Maciej Kobak /spr./ po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym w dniu 5 sierpnia 2020 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Mielcu na uchwałę Rady Gminy Borowa z dnia 30 maja 2016 r. nr XIX/90/2016 w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy I. stwierdza nieważność § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie słów: "na własnej posesji"; II. w pozostałej części skargę oddala.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Mielcu (dalej w skrócie: "Prokurator") jest uchwała nr XIX/90/2016 Rady Gminy w Borowej (dalej w skrócie: "Rada Gminy") z dnia 30 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia "Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borowa" - którą wydano w następujących okolicznościach: Zaskarżoną uchwałą Rada Gminy działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.s.g.") oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2016 r., poz. 250 z późn. zm., dalej w skrócie: "u.c.p.g."), uchwaliła Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Borowa. Prokurator wniósł skargę na powyższą uchwałę, zarzucając istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 2 pkt 1d u.c.p.g. w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. poprzez przekroczenie delegacji ustawowej i ustalenie w § 6 ust. 1 zaskarżonej 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.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. Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie § 6 ust. 1. W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że art. 4 ust. 2 pkt 1d u.c.p.g. stanowi, iż 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. W ocenie Prokuratora powyższe elementy ustawy mają charakter wyczerpujący, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Dlatego też Rada Gminy realizując postanowienia ww. przepisu nie mogła ustalić, że mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych może odbywać się poza myjniami wyłącznie na własnej posesji. Wskazana regulacja prawna zobowiązuje i upoważnia radę gminy 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,

mające na celu ochronę ludzi i środowiska. Ustawa 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.c.p.g. Umieszczenie takiego zapisu w § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały stanowi więc przekroczenie delegacji ustawowej. W odpowiedzi na skargę, Rada Gminy reprezentowana przez r. pr. J. G. wniosła o umorzenie postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., ewentualnie o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały w części dotyczącej sformułowania: "na własnej posesji". Rada Gminy wskazała, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą nr XV/86/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borowa. Uchwała z dnia 12 grudnia 2019 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 19 grudnia 2019 r., a zatem w dniu wniesienia skargi, zaskarżona uchwała już nie obowiązywała. W ocenie Rady Gminy zachodzi więc podstawa do umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego. Niezależnie od powyższego Rada Gminy podzieliła stanowisko Prokuratora, że przepis art. 4 ust. 2 pkt 1d u.c.p.g. nie upoważnia organu gminy do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Tym samym w ocenie Rady Gminy zasadny jest zarzut Prokuratora dotyczący przekroczenia delegacji ustawowej w § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały, ale jedynie w części dotyczącej sformułowania "na własnej posesji". Natomiast pozostała treść zakwestionowanego przepisu, wskazująca że mycie pojazdów samochodowych i maszyn rolniczych może odbywać się wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów, nie może zostać uznana za podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej. W ramach upoważnienia do określenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczących wymagań w zakresie mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami naprawczymi, mieści się zdaniem organu wskazanie za pomocą jakich środków, z uwagi na ochronę środowiska, dopuszczalne jest wykonywanie na terenie gminy czynności mycia pojazdów poza myjniami i warsztatami. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5, sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnosnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze cyt. już wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej w skrócie u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji "istotnego naruszenia prawa". Wobec braku ustawowej definicji tego pojęcia, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie naruszenia prawa jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Rozważania dotyczące legalności zaskarżonego aktu rozpocząć należy od przypomnienia, że będąca przedmiotem oceny Sądu uchwała należy do aktów prawa miejscowego. W tym zakresie wyjaśnić trzeba, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego akty prawa miejscowego ustanowione przez organy na obszarze ich działania (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Bydgoszcz - Kraków 2003 r., s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, według którego organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu. Materialnoprawną podstawą zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy art. 4 ust. 1 i 2 u.c.p.g. Delegację ustawową dla podjęcia zaskarżonej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 u.c.p.g. 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 ww. ustawy. 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. Jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to organ ten może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim został do tego upoważniony. Elementy wskazane w wymienionym art. 4 ust. 2 u.c.p.g. 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., sygn. akt II OSK 2012/12. Art. 4 ust. 2 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 oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Poza tym należy mieć na uwadze, że wymienione w art. 4 ust. 2 u.c.p.g. elementy regulaminu utrzymania czystości i porządku mają charakter obligatoryjny. Uchwalając regulamin rada gminy winna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich enumeratywnie wymienionych w powołanym przepisie zagadnień. Określając zakres tych zagadnień ustawodawca nie posłużył się bowiem sformułowaniem "w szczególności", "może określić", lecz użył pojęcia "regulamin określa" - por. wyroki NSA z 9 września 2014 r., sygn. akt II OSK 654/14 i z 8 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2012/12; oraz wyroki WSA w Gliwicach z 3 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Gl 465/14; wyrok WSA w Poznaniu z 23 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 748/13; wyrok WSA w Szczecinie z 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Sz 238/13. Jednocześnie należy wskazać na regulację rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którą w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (§ 115 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia), przy czym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej (§ 118 w związku z § 143 tegoż rozporządzenia). Jakakolwiek modyfikacja przepisu ustawowego przez rzeczony akt jest niedopuszczalna i jest uznawana w orzecznictwie za rażące naruszenie prawa powodujące nieważność aktu (por. wyrok WSA w Poznaniu z 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z 13 sierpnia 2014 r., sygn. akt II SA/Łd 515/15). Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że ocena czy dany akt normatywny wydany został w ramach, czy też z przekroczeniem upoważnienia ustawowego powinna być dokonana z punktu widzenia charakteru prawnego upoważnienia ustawowego i jego zakresu w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem poprawności legislacyjnej wynikającej z przytoczonych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Odnosząc się do zarzutów skierowanych wobec § 6 ust. 1 uchwały dotyczącego mycia pojazdów samochodowych oraz maszyn rolniczych poza myjniami wskazać należy, że są one częściowo uzasadnione. Z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g. (w wersji obowiązującej na dzień podjęcia skarżonej uchwały, Dz. U. 2016 r. poz. 250) wynika upoważnienie dla rady gminy do określenia w regulaminie 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 - por. wyrok NSA z 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 - por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 18 grudnia 2018 r., II SA/Bd 877/18. W odniesieniu do określenia przez radę gminy wymogów dotyczących mycia pojazdów poza myjniami (§ 6 ust. 1) Sąd dopatrzyl się wadliwości, polegającej na przekroczeniu upoważnienia ustawowego poprzez zastrzeżenie, że mycie samochodów i maszyn "może odbywać się wyłącznie na własnej posesji". Słusznie podniesiono w skardze, że zapis ustawowy upoważnia radę gminy jedynie do określanie zasad tj. warunków, jakie muszą być spełnione aby mycie i naprawa samochodów poza myjniami i warsztatami naprawczymi była dopuszczalna. Jak wskazano w orzecznictwie - por. np. wyrok NSA z 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09 - przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c) u.c.p.g. upoważnia jedynie 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. Przepis ten nie upoważnia zaś rady gminny do wskazania miejsc, w których można myć i naprawiać pojazdy poza myjniami i warsztatami samochodowymi. Ponadto w świetle upoważnienia wynikającego z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. c u.c.p.g., obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały (obecnie w dacie kontroli przez Sąd uległa zmianie numeracja porządkowa powołanego przepisu i obecnie przepis ten uzyskał numerację art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ww. ustawy), do mycia i naprawy pojazdu na własnej nieruchomości nie jest wymagana zgoda rady gminy, a kwestia uzyskiwania zgody na naprawę i mycie

pojazdu na nieruchomości cudzej należy do zagadnień cywilnoprawnych i w związku z tym nie może być regulowana aktem prawa miejscowego. Wreszcie kwestia ostatnia, ale równie istotna: ze sformułowania "na własnej posesji" nie wynika, czy właścicielem posesji ma być właściciel samochodu, czy też osoba myjąca samochód, ale niekoniecznie będąca jego właścicielem. Z wyłożonych względów Sąd stwierdził nieważność § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały, co do słów "na własnej posesji". Sąd nie kwestionuje pozostałej części przepisu, która po wyroku Sądu pozostała zrozumiała i utrzymała swój normatywny charakter. Zobowiązuje ona do mycia pojazdów oraz maszyn wyłącznie przy użyciu środków ulegających biodegradacji lub czystej wody bez detergentów. Zakładany cel regulacji ukierunkowany na zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności poza myjniami został zatem zachowany. Odnosząc się końcowo do wniosku o umorzenie postępowania, Sąd wskazuje, że będąca przedmiotem skargi uchwała została uchylona uchwałą nr XV/86/2019 z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Borowa (ww. uchwała z dnia 12 grudnia 2019 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego w dniu 19 grudnia 2019 r.), co w ocenie Rady powoduje, że postępowanie sądowoadministracyjne stało się bezprzedmiotowe. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się jednak pogląd, który skład orzekający aprobuje, że zwrot normatywny: "stało się bezprzedmiotowe" użyty w art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. oznacza, iż chodzi o przyczynę, która zaistniała dopiero w toku postępowania sądowego po wniesieniu skargi. Innymi słowy postępowanie przed sądem staje się bezprzedmiotowe, jeżeli w jego trakcie wystąpiły zdarzenia, w następstwie których przestaje istnieć sprawa sądowoadministracyjna. W powołanym przepisie chodzi o przeszkodę mającą charakter trwały, uniemożliwiającą prowadzenie dalszego postępowania w sprawie - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2017 r. sygn. akt II OSK 2798/15, Baza NSA. Podkreślić trzeba, że skuteczne uchylenie uchwały inną, kolejną uchwałą wywołuje jedynie skutek na przyszłość (ex nunc) i przerywa wywoływanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. Natomiast w przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego - zob. NSA w wyroku z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. II OSK 2875/18; Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 647 i n. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę - por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r. W 5/94, a także wyroki NSA z 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04, z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, z 1 września 2010 r., I OSK 368/10 oraz z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10. Powoduje to, że wniosek o umorzenie postępowanie uznać należało za bezzasadny. Z wyłożonych względów Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części - art. 147 P.p.s.a. Ponieważ Prokurator wnosił o stwierdzenie nieważności całego § 6 ust. 1 zaskarżonej uchwały, a Sąd uwzględnił ten wniosek jedynie w części, stwierdzając nieważność ww. przepisu jedynie co do słów: "na własnej posesji", w pozostałym zakresie skargę należało oddalić - art. 151 P.p.s.a. Sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 P.p.s.a.