



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 grudnia 2023 r.

Poz. 7598

Sygn. akt II SA/Lu 580/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 września 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza (sprawozdawca)
	Asesor sądowy Anna Ostrowska
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Agata Jakimiuk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 września 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Łukowie

na uchwałę nr XXXIX/224/2021 Rady Gminy Trzebieszów z dnia 25 listopada 2021 r.

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

stwierdza nieważność § 4 ust. 2 „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzebieszów” stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXIX/224/2021 Rady Gminy Trzebieszów z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzebieszów.

Sygn. akt II SA/Lu 580/23

Uzasadnienie

Do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie wpłynęła skarga Prokuratora Rejonowego w Łukowie (dalej jako: Prokurator) na uchwałę nr XXXIX/224/2021 Rady Gminy Trzebieszów z dnia 25 listopada 2021 roku w sprawie przyjęcia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Trzebieszów (Dz. U. Woj. Lub. 2021 r., poz. 5713; dalej także jako: regulamin) w części dotyczącej § 4 ust. 2 regulaminu stanowiącego załącznik do wymienionej uchwały.

Uchwałę w części § 4 ust. 2 regulaminu zarzucono 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 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 związku z powyższym Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności tego przepisu regulaminu.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że wprowadzie uchwała już nie obowiązuje i została zastąpiona inną, lecz okoliczność ta nie stanowi przeszkody do wywiedzenia przedmiotowej skargi. Powołując

się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co wywołuje taki skutek, że akt od samego początku nie mógł wywoływać skutków prawnych, a zatem kształtować uprawnień lub obowiązków.

Kolejno wskazał, że ustawa upoważnia do określenia w regulaminie zasad dotyczących naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. W związku z tym gmina, 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 warunkowanie napraw „brakiem uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości” powtarza zakaz immisji sformułowany w art. 144 k.c., co należy do prawa sąsiedzkiego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, nie zgadzając się ze stanowiskiem wyrażonym przez Prokuratora.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2022 r., poz. 2493) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Z kolei przepis art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2023 r., poz. 1634, dalej jako: p.p.s.a.) stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (pkt 5) oraz akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej (pkt 6).

Uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., sąd 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.). Unormowanie to nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały; doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2023 r., poz. 40, dalej jako: u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.).

Zaskarżona uchwała 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 u.s.g. Akt prawa miejscowego 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.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie

przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że zaskarżona uchwała została uchylona, co nie było sporne między stronami. Jednakże okoliczność ta nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność. Takie rozstrzygnięcie, oparte na przepisie art. 147 § 1 p.p.s.a., powoduje, że od samego początku uchwała nie była zdolna wywołać skutku prawnego (skutek *ex tunc*), a zatem nie kształtowała uprawnień lub obowiązków podmiotów prawa. Z kolei uchylenie uchwały przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia (skutek *ex nunc*). Należało zatem stwierdzić, że stwierdzenie nieważności nawet co do uchylonego aktu prawa miejscowego ma znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie takiej uchwały.

Prokurator zarzucił zaskarżonemu regulaminowi 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. 2021 r., poz. 888, dalej jako: u.c.p.g.). Zgodnie z powołanym przepisem 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 zaskarżony przepis stanowi, że: 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 lub gleby oraz uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości.

Należy zgodzić się z Prokuratorem, że doszło do przekroczenia delegacji ustawowej, a zaskarżony przepis w stopniu istotnym narusza prawo. Sąd upatruje wadliwość przede wszystkim w nieuprawnionym ograniczeniu możliwości dokonywania napraw pojazdów poza warsztatami naprawczymi jedynie do drobnych napraw, związanych z bieżącą eksploatacją pojazdów, a także z wyłączeniem napraw blacharsko-lakierniczych. Stwierdzić przy tym należy, że są to pojęcia nieostre, niedookreślone i jako takie nie mogą mieć charakteru normatywnego. Treść nakazów czy zakazów obciążających właścicieli pojazdów powinna być logiczna, obiektywnie wykonalna w zakresie niezbędnym do utrzymania czystości i porządku. Co więcej, posłużenie się w regulaminie takimi pojęciami, stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy. Posłużenie się w akcie prawa miejscowego takim pojęciem może rodzić problemy interpretacyjne przy stosowaniu omawianego § 4 ust. 2 regulaminu.

W zakresie omawianej problematyki w orzecznictwie utrwalił się już pogląd, że organ podejmując uchwałę w tym zakresie jest zobligowany 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 naprawy pojazdów. Nie ma natomiast upoważnienia do ograniczania możliwości przeprowadzania napraw poza warsztatami naprawczymi ograniczonych wyłącznie do drobnych napraw. Powyższe uregulowania stanowią naruszenie delegacji ustawowej, ograniczając przy tym zakres przedmiotowych dozwolonych zachowań (por. wyroki NSA: z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1256/09, z dnia 27 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2873/15, z dnia 21 lipca 2022 r., sygn. akt III OSK 5477/21; wyroki WSA w Lublinie: z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt II SA/Lu 148/20, z dnia 27 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 98/21, z dnia 1 czerwca 2023 r., sygn. akt II SA/Lu 238/23, z dnia 28 października 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 230/21; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 grudnia 2018 r., sygn. II SA/Bd 877/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 383/19).

Powyższe uregulowanie w zakresie zwrotów „drobne”, „z wyłączeniem napraw blacharsko-lakierniczych” i „związane z bieżącą eksploatacją pojazdów” nie znajduje zatem upoważnienia ustawowego.

W odniesieniu do postawienia wymogu, że naprawy nie spowodują „uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości” należy zauważyć, że jest to określenie nieograniczone, a więc ma bardzo szeroki zakres znaczeniowy, co prowadzi do nadużycia zasady proporcjonalności. Sam zwrot „uciążliwości” jest niedookreślony, niejasny i niejednoznaczny. Użycie takiego sformułowania bez jednoczesnego opatrzenia go dodatkowymi kwantyfikatorami precyzującymi, jakiego rodzaju, czy też charakteru uciążliwości zostają w nim zakazane prowadzi do tego, że taka nieprecyzyjna redakcja przepisu prawa miejscowego nie pozwala na niebudzące wątpliwości odkodowanie hipotezy przepisu i w konsekwencji jego prawidłowe zastosowanie, co przeczy konstytucyjnej zasadzie określoności prawa (art. 2 Konstytucji RP). Brak jednoczesnego określenia

natężenia, czy też stopnia zakazywanych uciążliwości sprawia nadto, że wyrażenie takie swym zakresem znaczeniowym obejmuje wszelkie, najmniejsze nawet i nieistotne niedogodności, co stanowi także o naruszeniu zasady proporcjonalności.

W ocenie Sądu nałożenie na osoby naprawiające pojazdy samochodowe poza warsztatami naprawczymi określonych wymagań, w tym takich odnoszących się do właścicieli (użytkowników) sąsiednich nieruchomości, nie wkracza co do zasady w materię ustawową regulowaną tzw. prawem sąsiedzkim (art. 144 k.c.). Przepis art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.p.c.g. upoważnia radę gminy do ustalenia wymagań w zakresie dokonywania napraw pojazdów samochodowych poza warsztatami, a więc tym samym umocowuje ją także do określenia warunków wykonywania takich napraw odnoszących się do innych osób. Regulacje wprowadzane na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d u.c.p.g. mogą w określonym zakresie konkurować z przepisami prawa cywilnego, natomiast nie zastępują one prawa cywilnego, w tym także art. 144 k.c.

Sąd nie wyklucza sformułowania w tym zakresie zakazów na podstawie istniejącego upoważnienia ustawowego także z użyciem zwrotu „uciążliwości”, ale zakaz taki powinien być zweryfikowany z uwzględnieniem wymogów konstytucyjnej zasady proporcjonalności oraz zasady pewności i określoności prawa, a więc z użyciem odpowiednich kwantyfikatorów doprecyzowujących dostatecznie pojęcie „uciążliwości”.

Sąd doszedł do przekonania, że w niniejszym przypadku konieczne było uchylenie całego przepisu, nie zaś eliminacja poszczególnych wyrazów. Zaskarżony przepis ma charakter całościowy, a wyeliminowanie nieprawidłowych sformułowań prowadziłoby do powstania zupełnie nowej normy.

W tym stanie rzeczy, na podstawie przytoczonych powyżej przepisów oraz w oparciu o art. 147 § 1 p.p.s.a., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 4 ust. 2 regulaminu.