



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 grudnia 2020 r.

Poz. 6507

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 504/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-
Szostak
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku
na uchwałę nr XXVI/145/2012 Rady Gminy Lewin Kłodzki z dnia 10 sierpnia 2012 r.
w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placu zabaw w Lewinie Kłodzkim
w zakresie pkt 7, pkt 8 ppkt 3 i 7 oraz pkt 10 załącznika nr 1

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie pkt 7 oraz pkt 8 ppkt 3 i 7 załącznika nr 1;

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Kłodzku (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę nr XXVI/145/2012 Rady Gminy Lewin Kłodzki (dalej: Rada Gminy, Rada) z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placu zabaw w Lewinie Kłodzkim, położonego na terenie zespołu szkolno-przedszkolnego im. "Na Bursztynowym Szlaku" w Lewinie Kłodzkim (regulamin stanowi załącznik nr 1 do uchwały). Uchwałę zaskarżył w zakresie pkt 7, pkt 8 ppkt. 3 i 7 oraz pkt. 10 regulaminu. Zarzucił, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa, a to: art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 - dalej: Konstytucja RP) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 - dalej u.s.g.), polegającym na: 1) wprowadzeniu w regulaminie zakazów, które zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących - zawartych w aktach rangi ustawowej; 2) wprowadzeniu drogą uchwały zasad odpowiedzialności prawnej za szkody powstałe na mieniu. Wskazując na powyższe i powołując się na art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. - dalej: p.p.s.a.), wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie jej zaskarżonych przepisów. Uzasadnił wnioski i zaprezentował swoje stanowisko w sprawie.

W odpowiedzi na skargę, Rada Gminy wniosła o umorzenie postępowania, z uwagi na fakt, że na najbliższej sesji Rady, zaplanowanej na 28 listopada 2019 r., podjęta zostanie uchwała w sprawie uchylecia pkt. 7 oraz pkt. 8 ppkt. 3 i 7 regulaminu korzystania z placu zabaw, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały (art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), z uwagi na uznanie argumentów skargi za uzasadnione. Wnioskowała także o nie obciążanie Rady kosztami postępowania sądowego. Wskazała, że po dokonaniu szczegółowej analizy skargi przychyliła się do stanowiska tam zaprezentowanego. Poinformowała, że skarżona uchwała z 10 sierpnia 2012 r. została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z 24 sierpnia 2012 r. i weszła w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, tj. z dniem 7 września 2012 r. Dodała, że 24 sierpnia 2012 r., pod poz. 2979, zostało opublikowane w w/w Dzienniku Urzędowym rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego stwierdzające nieważność pkt 10 załącznika nr 1 do skarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli w sprawie jest uchwała Rady Gminy w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placu zabaw w Lewinie Kłodzkim, w zakresie jej pkt 7, pkt 8 ppkt. 3 i 7 oraz pkt. 10, stanowiących załącznik nr 1 uchwały.

Oceniana uchwała Rady Gminy stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem 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 wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 1000, poz. 908 - dalej: rozporządzenie), w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 136 tego

rozporządzenia ustanowiono wyraźny zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10 - dostępne: CBOSA). Innymi słowy - stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zdaniem Sądu, powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych - co do zasady - narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA).

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska - "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz", Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie "istotne naruszenie prawa" nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie pojęcie "sprzeczność z prawem". W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny", Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

W świetle powyższych uwag, jako zasadne uznał Sąd zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa przez zaskarżoną uchwałę, na skutek zamieszczenia w niej zapisów stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową. W ocenie Sądu, przyjmując nawet wyjątkową

dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, kontrolowana uchwała w zapisach zawartych w Regulaminie wymogów tych nie spełnia.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu użytkowania obiektów użyteczności publicznej (placu zabaw), w zakresie jej pkt. 7, pkt. 8 ppkt. 3 i 7 oraz pkt 10 stanowiących załącznik nr 1 uchwały. Wskazać należy za prokuratorem, że zawarty w uchwale (regulaminie) zakaz spożywania napojów alkoholowych reguluje art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.).

W zakresie zakazu palenia tytoniu, przepis art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r., nr 10, poz. 55 ze zm.) zabrania palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci. Takim miejscem jest z kolei plac zabaw. Zakaz używania środków odurzających, a jako taki należy potraktować zawarty w kwestionowanym regulaminie zakaz spożywania innych używek, reguluje art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r., poz. 1030). Odnośnie zakazu niszczenia urządzeń zabawowych właściwy będzie art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń i art. 288 § 1 kodeksu karnego. Z kolei zakaz zaśmiecania jest regulowany przez art. 145 kodeksu wykroczeń. W zakresie pkt. 10 regulaminu wskazującego, że osoby niszczące sprzęt i urządzenia placu zabaw bądź ich opiekunowie ponoszą odpowiedzialność materialną, to kwestie te są unormowane przepisami kodeksu cywilnego, a zatem również i w tym zakresie Rada Gminy przekroczyła delegację ustawową.

W tym miejscu Sąd zauważa, że postanowienia uchwały zawarte w pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały nie weszły w życie, gdyż w ramach postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność tego punktu. Zatem żądanie stwierdzenia nieważności uchwały w tym punkcie było niezasadne.

Sąd nie uznał za uzasadniony - sformułowanego w odpowiedzi na skargę - wniosku o umorzenie postępowania sądowego. W tym zakresie Sąd podziela bowiem wielokrotnie wyrażany w orzecznictwie pogląd, że uchylenie zaskarżonego aktu prawa miejscowego, po wniesieniu skargi, nie czyni skargi bezprzedmiotową, a to ze względu na odmienność skutków związanych z uchyleniem i stwierdzeniem nieważności uchwały. Zgodnie bowiem z poglądem doktryny, zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. np. wyroki NSA z 4 sierpnia 2005 r., OSK 1290/04 i 1 września 2010 r., I OSK 368/10; CBOSA; również W. Kisiel w: Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, s. 805-806 oraz R. Lewicka, Kontrola prawotwórstwa administracji o charakterze powszechnie obowiązującym, Warszawa 2008, s. 220). Stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd oznacza, że w tym zakresie wskazane unormowania należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte. Ta różnica między istotą i skutkami uchylenia aktu prawa miejscowego a stwierdzeniem jego nieważności w trybie kontroli sądowej, powoduje, że nie można uznać postępowania za bezprzedmiotowe. W orzecznictwie podkreśla się przy tym, z czym zgadza się Sąd orzekający w obecnym składzie, że zmiana lub uchylenie zaskarżonego do sądu aktu prawa miejscowego nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli objęty skargą akt prawa miejscowego był i może być zastosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego jego stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji stanowić podstawę do kształtowania praw i obowiązków podmiotów prawa (por. wyrok NSA z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, wyrok NSA z 1 września 2010 r., I OSK 368/10, wyrok NSA z 4 listopada 2010 r., II OSK 1783/10, postanowienie NSA z 12 lutego 2013 r., II OSK 228/13: CBOSA).

Mając na uwadze powyższe, Sąd - na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł, jak w pkt. I sentencji wyroku, tj. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie pkt. 7 oraz pkt. 8 ppkt. 3 i 7 jej załącznika nr 1. Oddalił natomiast dalej idącą skargę, zgodnie z art. 151 p.p.s.a. (pkt II sentencji wyroku).

Sąd rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym, w postępowaniu uproszczonym, stosownie do art. 119 pkt 2 p.p.s.a.