



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 marca 2022 r.

Poz. 1496

WYROK NR III SA/WR 220/21 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 18 listopada 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Barbara Ciołek
Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Asesor WSA Anna Kuczyńska-Szczytkowska
(sprawozdawca)

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III Halina Roslan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 18 listopada 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Bystrzycy Kłodzkiej
na pkt 5, 7, 8 lit. a (w części), b, d, e, f, h załącznika nr 1 i pkt 3 (w części), 5, 6, 10 lit. b,
c, d, e (w części), f, g, h załącznika nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Międzyzlesiu
z dnia 30 lipca 2019 r. nr XI/61/2019
w przedmiocie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw i siłowni
zewnętrznych stanowiących własność gminy Międzyzlesie

**stwierdza nieważność pkt 5, 7, 8 lit. a, c, d, e, f, h załącznika nr 1 oraz pkt 3, 5, 6, 10 lit. b, c, d, e, f, g, h
załącznika nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 30 lipca 2019 roku nr XI/61/2019.**

Uzasadnienie

W dniu 30 lipca 2019 r. Rada Miejska w Międzyzylesiu, działając na podstawie 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.), podjęła uchwałę nr XI/61/2019 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw i siłowni zewnętrznych stanowiących własność Gminy Międzyzylesie.

Skargę na opisaną wyżej uchwałę złożył Prokurator Rejonowy w Bystrzycy Kłodzkiej (dalej: skarżący, Prokurator). W części wstępnej skargi wniósł o stwierdzenie nieważności: pkt 5,7, 8 lit. a (w części), b, d, e, f, h Regulaminu korzystania z placów zabaw stanowiących własność Gminy Międzyzylesie stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Rady Miejskiej w Międzyzylesiu z dnia 30 lipca 2019 r. nr XI/61/2019 oraz pkt 3 (w części), 5, 6, 10 lit. b, c, d, e (w części) f, g, h Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych stanowiących własność Gminy Międzyzylesie stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały Rady Miejskiej w Międzyzylesiu z dnia 30 lipca 2019 roku nr XI/61/2019. Zaskarżonym zapisom zarzucił sprzeczność z § 6, § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia oraz art. 2 Konstytucji RP. Skarżący uzasadnił wnioski i zaprezentował swoje stanowisko w sprawie. Wskazać przy tym należy, że w uzasadnieniu skargi powołał treść pkt 8 lit. c załącznika nr 1 do uchwały (a nie pkt 8 lit. b – jak na wstępie) i wskazał powody, dla których należy stwierdzić jego nieważność (nie odnosząc się w ogóle do pkt 8 lit. b załącznika nr 1 do uchwały).

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania. Wskazał, że skarga została uwzględniona, nowa uchwała regulująca przedmiotową materię zostanie podjęta w najbliższym możliwym terminie. Do dnia wydania wyroku do akt sprawy nie wpłynęła nowa uchwała.

Wskazać należy, że skargę sporządził Asesor Prokuratury Rejonowej, z uwagi jednak na treść art. 173 § 2, art. 174 § 1 pkt 1 w zw. z art. 24 § 3 i 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2021 r. poz. 66). Sąd uznał, że podmiotem skarżącym jest Prokurator Rejonowy w Bystrzycy Kłodzkiej reprezentujący tę jednostkę prokuratury.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Stosownie do art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej „p.p.s.a.”), sądy administracyjne sprawują w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 §2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości lub w części albo stwierdzenie, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Przedmiotem sądowej kontroli w sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Międzyzylesiu w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw i siłowni zewnętrznych stanowiących własność Gminy Międzyzylesie.

We wniesionej skardze Prokurator zakwestionował regulacje poszczególnych punktów zawartych w załącznikach nr 1 i nr 2 do uchwały. Podniósł, że wskazane przez niego zapisy zostały wydane z naruszeniem § 6, § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia oraz z naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

Poprzedzając szczegółowe rozważania w sprawie należy nadmienić, że kontrolowana uchwała Rady Miejskiej 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. z 2016 r., poz. 283 - 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 § 137 wskazano, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. 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 stanowione 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. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej 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 na stronie internetowej - Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego powinny 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 sądownoadministracyjnym, 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. Kmieciak "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 zaskarżone fragmenty załączników nr 1 i 2 do uchwały, na skutek zamieszczenia w nich zapisów stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych oraz naruszające delegację ustawową.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z placów zabaw w zakresie pkt 5, w którym wskazano, że dzieci poniżej 10 roku życia mogą przebywać na terenie placu zabaw wyłącznie pod opieką osób dorosłych (rodziców lub opiekunów). Sąd akceptuje stanowisko Prokuratora, który wskazał, że zapis dotyczy ograniczenia praw i wolności, (prawo do przebywania w miejscach publicznych), a tym samym regulacja uchwały prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 1 Konstytucji. Wskazać ponadto należy, że przepis ten wskazuje warunki umożliwiające ograniczanie praw i wolności, a należy do nich ustanawianie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej. Ponadto w ocenie Sądu kwestie dotyczące opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci w sposób wystarczający są regulowane w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (Dz.U. 2020 r. poz. 1359 ze zm.) – w tym art. 92 i nast.

W zakresie regulacji zawartej w pkt 7 załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którą na terenie placu zabaw obowiązuje bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych lub innych środków odurzających oraz zakazuje się przebywania osób nietrzeźwych, Sąd zgadza się z argumentacją skarżącego, zgodnie z którą 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 2021 r., poz. 1119 ze zm.). Zakaz używania środków odurzających reguluje art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r., poz. 2050).

Odnośnie pkt 8 lit. a załącznika nr 1 do uchwały: zabrania się wprowadzania zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych (w części wstępnej skargi Prokurator podał, że zaskarża ten zapis w części, nie wskazując jednak w jakiej, w uzasadnieniu skargi powołał cały pkt 8 lit. a, Sąd uznał, że zaskarżył ten zapis w całości), zgodzić należy się ze skarżącym, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2021 r. poz. 888), nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc.

Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 27 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 789/13; wyrok WSA we Wrocławiu z 3 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 111/20, CBOSA).

Sąd podziela również zarzuty skargi dotyczące pkt 8 lit. c załącznika nr 1 do uchwały wprowadzającego zakaz palenia tytoniu. W tym miejscu należy wskazać, że co prawda w części wstępnej skargi Prokurator wskazał pkt 8 lit. b (zakaz gry w piłkę), jednak z treści uzasadnienia wynika, że w istocie kwestionował zapis pkt 8 lit. c załącznika nr 1 do uchwały. Dlatego też Sąd stwierdził nieważność tego właśnie zapisu. Sformułowany w tym punkcie zakaz stanowi przedmiot regulacji art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276). Zgodnie z treścią tego przepisu, zabrania się palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dla dzieci.

Treść pkt 8 lit. d załącznika nr 1 do uchwały dotyczącą zakazu palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji można wyinterpretować z treści odpowiednio - art. 82 § 1 pkt 1 i 5 ustawy z 20 maja 1971r. Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2021, poz. 2008 ze zm.). Przepis art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kw stanowi, że: "Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: 1) niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany; 5) nieprzestrzeganiu zasad bezpieczeństwa przy używaniu lub przechowywaniu materiałów niebezpiecznych pożarowo, w tym gazu płynnego w butlach; podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany. Z kolei, w treści art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń mowa jest o tym, że: "Kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany."

W zakresie zakazu z pkt 8 lit. e załącznika nr 1 do uchwały - zaśmiecania placu zabaw, to jest to powtórzenie regulacji z art. 145 Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z tym przepisem kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany.

Zgodnie z pkt 8 lit. f załącznika nr 1 do uchwały zabrania się niszczenia urządzeń zabawowych, elementów wyposażenia oraz roślinności. Sąd zgadza się ze skarżącym, że zapis ten jest powtórzeniem regulacji zawartych w art. 124 Kodeksu wykroczeń, który przewiduje odpowiedzialność za niszczenie i uszkodzanie cudzej rzeczy, jak również art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Z 2019 r, poz.1950), który określa odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego. Zakaz niszczenia roślinności stanowi powielenie zapisu art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi, że kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkodza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego deptce trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Uregulowany w pkt 8 lit. h załącznika nr 1 do uchwały zakaz jazdy na rowerach, rolkach i deskorolkach, wrotkach oraz pojazdami mechanicznymi wynika pośrednio z art. 86 § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi "Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny". Ponadto, jak wskazał Prokurator, kwestie związane z ruchem rowerów, ruchem pieszych oraz ruchem pojazdami mechanicznymi zostały uregulowane w ustawie z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021, poz. 450 ze zm.).

Prokurator zakwestionował także zapisy zawarte w załączniku nr 2 do uchwały – Regulaminu korzystania z siłowni zewnętrznych stanowiących własność Gminy Międzyzlesie. Zaskarżył pkt 3 tego regulaminu w części

(nie precyzując w jakim zakresie kwestionuje ten zapis, w uzasadnieniu skargi wskazał „zgodnie z pkt 3 każda osoba korzystająca z siłowni zewnętrznej zobowiązana jest dbać o utrzymanie należytego porządku (...)”). Zgodnie z tą regulacją: każda osoba korzystająca z siłowni zewnętrznej zobowiązana jest dbać o utrzymanie należytego porządku i estetyki na terenie obiektu oraz utrzymywać w należyłym stanie sprzęt sportowy. W ocenie Sądu, należało twierdzić nieważność pkt 3 w całości. Zapis ten stanowi powtórzenie powołanej już wcześniej regulacji z art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Punkt 5 załącznika nr 2 do uchwały: za młodzież korzystającą z siłowni zewnętrznej odpowiedzialność ponoszą rodzice lub opiekunowie prawni, zgodzić należy się z Prokuratorem, że kwestie związane z odpowiedzialnością cywilną zostały uregulowane w art. 415 i art. 427 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2020 r. poz. 1740 ze zm.). Ponadto kwestie związane z władzą rodzicielską reguluje art. 95 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Zgodnie z pkt 6 załącznika nr 2 do uchwały za wszelkie szkody powstałe na skutek nieprawidłowego korzystania z obiektu, wszelkiego rodzaju uszkodzenia i zniszczenia wyposażenia obiektu i urządzeń, odpowiada osoba, która wyrządziła szkodę lub jej opiekunowie prawni. Kwestia odpowiedzialności użytkowników obiektów użyteczności publicznej jest uregulowana w przepisach Kodeksu cywilnego (art. 415 i art. 427). Taka regulacja ponadto sugeruje brak odpowiedzialności cywilnej właściciela obiektu użyteczności publicznej, w sytuacji gdy przepisy powszechnie obowiązujące przewidują odpowiedzialność na zasadzie winy bądź ryzyka.

Punkt 10 lit. b załącznika nr 2 do uchwały – na terenie siłowni zewnętrznej obowiązuje bezwzględny zakaz zakłócania spokoju i porządku publicznego - jest powtórzeniem art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

W kwestii sformułowanego w pkt 10 lit. c załącznika nr 2 do uchwały zakazu niszczenia urządzeń i wyposażenia obiektu oraz roślinności - zapis ten, jak słusznie wskazał Prokurator w skardze, jest powtórzeniem powoływanych już wcześniej regulacji zawartych w art. 124 Kodeksu wykroczeń, jak również art. 288 § 1 Kodeksu karnego oraz zapisu art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń.

Podobnie zapis pkt 10 lit. d załącznika nr 2 do uchwały – zakaz wprowadzania zwierząt, z wyjątkiem psów przewodników osób niewidomych – został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, bowiem art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc.

W odniesieniu do pkt 10 lit. e załącznika nr 2 do uchwały (zakaz palenia tytoniu, spożywania alkoholu, środków odurzających lub innych podobnie działających substancji), Prokurator wskazał, że zaskarża ten zapis w części – zakaz spożywania alkoholu, środków odurzających lub innych podobnie działających substancji, Sąd stwierdził nieważność tego zapisu w całości bowiem zakaz palenia tytoniu również stanowi powtórzenie regulacji ustawowej - art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Zakaz spożywania napojów alkoholowych reguluje art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, natomiast zakaz używania środków odurzających reguluje art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Odnośnie zapisu zawartego w pkt 10 lit. f załącznika nr 2 do uchwały – zakaz zaśmiecania terenu, zgodzić należy się z Prokuratorem, że kwestia ta została uregulowana w art. 145 Kodeksu wykroczeń.

Punkt 10 lit. g załącznika nr 2 do uchwały zabraniający palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych, stanowi powtórzenie i modyfikację regulacji zawartej w art. 82 § 1 pkt 1 i 5 Kodeksu wykroczeń.

Zawarty w pkt 10 lit. h załącznika nr 2 do uchwały zakaz jazdy na rowerze, rolkach, deskorolkach i innym sprzęcie, z wyjątkiem pojazdów używanych przez osoby niepełnosprawne wynika pośrednio z art. 86 § 1 Kodeksu wykroczeń. Ponadto, jak wskazał Prokurator, kwestie związane z ruchem rowerów, ruchem pieszych oraz ruchem pojazdami mechanicznymi zostały uregulowane w ustawie Prawo o ruchu drogowym.

W sprawie Sąd był zobligowany odnieść się do zawartego w odpowiedzi na skargę wniosku o umorzenie postępowania, z uwagi na zamiar podjęcia przez organ nowej uchwały regulującej przedmiotową materię. Niezależnie od tego, czy uchwała taka została podjęta (organ – pomimo wezwania Sądu nie wyjaśnił tej kwestii) stwierdzić należy, że podjęcie przez Radę Miejską uchwały uwzględniającej zarzuty Prokuratora nie oznacza, że postępowanie w sprawie, w której wniesiono o stwierdzenie nieważności zapisów zmienionej uchwały, jest bezprzedmiotowe. W ocenie Sądu zmiana uchwały po wniesieniu skargi nie czyni postępowania zainicjowanego taką skargą bezprzedmiotowym z uwagi na odmiennosć skutków związanych ze zmianą (skreśleniem spornych przepisów) i stwierdzeniem nieważności uchwały. Stwierdzenie nieważności uchwały następuje ze względu na wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść do obrotu prawnego. W takiej sytuacji przez stwierdzenie nieważności aktu następuje jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą wsteczną - *ex tunc*, co powoduje, że dany akt czy też jego część nie wywołuje skutków prawnych od chwili jego podjęcia. Takiego skutku nie wywiera natomiast zmiana kwestionowanej uchwały z dniem wejścia w życie uchwały uchylającej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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 (zob. w tej materii m.in.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 4 sierpnia 2005 r.; sygn. akt OSK 1290/04; z dnia 27 września 2007 r.; sygn. akt II OSK 1046/07 oraz z dnia 4 listopada 2010 r.; sygn. akt II OSK 1783/10; CBOSA). W rozpatrywanym przypadku nie można wykluczyć, że w oparciu o zapisy zawarte w zaskarżonej uchwale mogły być podejmowane określone czynności, w tym te ukierunkowane na wywołanie określonych skutków prawnych. Mając powyższe na względzie podkreślenia wymaga, że dla czynności prawnych podjętych na podstawie zaskarżonej uchwały istotne znaczenie mogą mieć skutki stwierdzenia jej nieważności, a nie skutki wynikające z jej uchylenia/zmiany. Tym samym Sąd stwierdził, że w sprawie nie zaistniała podstawa do umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w związku z jego bezprzedmiotowością i dokonał merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały.

Kierując się całością przedstawionej argumentacji, Wojewódzki Sąd Administracyjny, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku.