



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lipca 2024 r.

Poz. 4025

WYROK NR IV SA/WR 30/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Protokolant

Sędzia WSA Anetta Makowska-
Hrycyk

Sędzia WSA Katarzyna Radom
(sprawozdawca)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn
sekretarz sądowy Katarzyna
Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 23 kwietnia 2024 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy

na pkt 13 załącznika nr 2 do uchwały nr X/62/19 Rady Gminy Marcinowice z dnia 16 lipca 2019 r.

w przedmiocie określenia zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Gminy Marcinowice stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części pkt 13 załącznika nr 2.

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi Prokuratora Rejonowego w Świdnicy jest uchwała Rady Gminy Marcinowice z dnia 16 lipca 2019 r. nr X/62/19 w sprawie określania zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Gminy Marcinowice - w zakresie pkt 13 załącznika nr 2.

W skardze z dnia 26 października 2020 r. (data wpływu do Sądu: w dniu 22 stycznia 2024 r.), Prokurator Rejonowy w Świdnicy (dalej: Prokurator) zarzucał istotne naruszenie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm., dalej: u.s.g.), polegające na przekroczeniu przez Radę Gminy upoważnienia ustawowego poprzez zawarcie w treści pkt 13 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności cywilnej osób niszczących urządzenia siłowni bądź ich opiekunów prawnych.

W uzasadnieniu skargi Prokurator przywołał brzmienie zaskarżonego zapisu uchwały stanowiącego, że: „osoby niszczące urządzenia siłowni, bądź ich opiekunowie prawni ponoszą odpowiedzialność materialną”. Zasady odpowiedzialności za szkodę zostały uregulowane w art. 415 ustawy z dnia 26 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U z 2019 r., poz. 1145 ze zm., dalej: k.c.), zgodnie z którym, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Ponadto zgodnie z art. 427 k.c. kto z mocy ustawy albo umowy jest obowiązany do nadzoru nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczynić nie można, ten zobowiązany jest do naprawienia szkody wyrządzonej przez tę osobę, chyba, że uczynił zadość obowiązkowi nadzoru albo, że szkoda byłaby powstała także przy starannym wykonywaniu nadzoru. Przepis ten stosuje się również do osób wykonywających bez obowiązku ustawowego ani umownego stałą pieczę nad osobą, której z powodu wieku albo stanu psychicznego lub cielesnego winy poczytać nie można. Odpowiedzialność cywilnoprawna za szkody wyrządzone przez osoby małoletnie może opierać się również na innych podstawach prawnych, w szczególności mogą znaleźć zastosowanie przepisy art. 428 i 430 k.c. Rada Gminy stanowiąc pkt 13 zał. nr 2 do zaskarżonej uchwały wkroczyła w materię uregulowaną ustawą, tj. kodeksem cywilnym, co jest niedopuszczalne. Dalej Prokurator zwracał uwagę, że rada gminy jest obowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy będąc aktem prawa miejscowego jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej gminy, musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu. W konsekwencji pkt 13 zał. nr 2 do zaskarżonej uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe przyznane Radzie Gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Na tej podstawie Prokurator wnioskował o stwierdzenie nieważności uchwały nr X/62/19 w sprawie określania zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Gminy Marcinowice w części obejmującej pkt 13 załącznika nr 2.

W odpowiedzi organ poinformował, że Rada Gminy Marcinowice w całości uznała skargę i w dniu 29 listopada 2023 r. podjęła uchwałę nr LXVII/398/23 w sprawie zmiany zaskarżonej uchwały zgodnie z zarzutami Prokuratury. Uchwałę zmieniającą opublikowano w Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego pod poz. 6967 z dnia 18 grudnia 2023 r. Organ poinformował, że uznał skargę w całości. Do pisma załączył uchwałę z dnia 29 listopada 2023 r. wraz z jej uzasadnieniem dowodem opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonego aktu oraz procesu jego wydania z normami prawnymi - odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi - przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego

i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Wg normy art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm., dalej 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.

Zgodnie zaś 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 p.p.s.a., 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. Przepis art. 91 u.s.g. przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei art. 91 ust. 4 u.s.g. stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia w przypadku tzw. nieistotnego naruszenia prawa.

Zatem tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu (np. uchwały) organu gminy. Za takie zaś uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (M. Stahl, Z. Kmiecik: „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny” w: Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Przedmiotem tak opisanej kontroli jest wskazana na wstępie uchwała Rady Gminy Marcinowice z dnia 16 lipca 2019 r. nr X/62/19 w sprawie określania zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych na terenie Gminy Marcinowice (w zakresie pkt 13 załącznika nr 2) stanowiąca akt prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast w art. 94 Konstytucja RP wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Charakter prawa miejscowego mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą zatem dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest stanowisko, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowi ona akt prawa miejscowego, podlegający ogłoszeniu (por. wyroki NSA z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, z dnia 14 czerwca 2022 r. sygn. akt III OSK 5279/21, z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt III OSK 4382/21, z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 570/19, orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej: CBOSA). Nie ulega zatem wątpliwości, że poddany kontroli Sądu akt taki charakter posiada.

Przed przystąpieniem do oceny formułowanych w skardze zarzutów konieczne jest wskazanie, że okoliczność, iż zaskarżona uchwała (jej zaskarżona część) została uchylona uchwałą nr LXVII/398/23 Rady Gminy Marcinowice z dnia 29 listopada 2023 r., nie uniemożliwiają Sądowi orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Uchylenie jej przez Radę Gminy wywarło bowiem skutki prawne z mocą jedynie ex nunc, natomiast orzeczenie o stwierdzeniu nieważności działa z mocą wsteczną

(ex tunc), eliminując wstecz wszelkie skutki prawne, jakie wywołała zakwestionowana uchwała. Istotą i celem działania sądu administracyjnego jest sądowa kontrola administracji z punktu widzenia legalności jej działania. Sąd kontroluje administrację uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w chwili podejmowania zaskarżonego aktu lub czynności. Umorzenie zatem sądowego postępowania kontrolnego w niniejszej sprawie spowodowałoby uniknięcie sądowej kontroli w przypadku, gdy wprawdzie sam zaskarżony akt prawny został już wyeliminowany z porządku prawnego, ale z mocą ex nunc, nie zostały zatem usunięte wszystkie skutki prawne, które on wywołał. Z tego właśnie powodu postępowanie sądowe w tej sprawie nie jest bezprzedmiotowe. Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela zatem pogląd prawny wyrażony w orzecznictwie, że okoliczność, iż zaskarżony akt został uchylony przez sam organ, nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, mógł on bowiem być stosowany do sytuacji z okresu poprzedzającego wejście w życie przepisu prawa miejscowego uchylającego ten akt (wyroki NSA: z dnia 20 marca 1996 r., sygn. akt SA/Gd 1256/95, OSS nr 4, poz. 129; z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 2315/11; z dnia 29 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1719/11; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 344/08; z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II OSK 758/06 i z dnia 2 września 2005 r., sygn. akt I OSK 394/05; dostępne w CBOSA, jak również Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. W5/94, OTK 1994, nr 2, poz. 44).

Przystępując do kontroli zaskarżonego aktu, mając na uwadze jego charakter normowany powołanymi przepisami Konstytucji – art. 87 ust. 2 i art. 94 oraz art. 7 stanowiącego, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa - trzeba przypomnieć, 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 zależności, 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” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 ze zm. dalej: rozporządzenie w sprawie zasad techniki) 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 sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż 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. 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 dnia 1 października 2008 r., sygn. akt II OSK 955/08; z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. akt

II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10 - dostępne w CBOSA). Inaczej mówiąc - 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.

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 dnia 31 listopada 2006r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, dostępny w CBOSA).

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 stanowiącym załącznik do tej uchwały, wymogów tych nie spełnia. Ustanawiając w pkt 13 załącznika nr 2 Regulaminu zapis stwierdzający, że „osoby niszczące urządzenia siłowni, bądź ich opiekunowie prawni, ponoszą odpowiedzialność materialną” Rada Gminy przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. W tej kwestii właściwe będą przepisy ustawy Kodeks cywilny w zakresie odpowiedzialności, ponadto 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 (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 2086 ze zm.) – w tym art. 92 i nast. Nadto w zakresie rzeczowej odpowiedzialności mogą znaleźć zastosowanie przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.), który m.in. w art. 124 przewiduje odpowiedzialność za niszczenie i uszkodzenie cudzej rzeczy. Tożsamy pogląd na gruncie spornych w sprawie regulacji został wypowiedziany w wyroku Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 marca 2024 r. sygn. akt III SA/Wr 296/21 (dostępne w CBOSA). Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela zawarte tam uzasadnienie prawne.

Końcowo wskazać trzeba jeszcze na przepis art. 94 ust. 1 u.s.g. stanowiący, że nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Zaskarżony akt, jak wskazano jest aktem prawa miejscowego, co uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części. Orzeczenie ma umocowanie w art. 147 § 1 p.p.s.a.