



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 sierpnia 2024 r.

Poz. 4143

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 296/23 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 14 marca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Asesor WSA

Barbara Ciołek (spr.)
Magdalena Jankowska-Szostak
Dominik Dymitruk

Protokolant

specjalista Ewa Zawal

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 14 marca 2024 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubaniu
na pkt 2, pkt 5, pkt 6 pdpkt 6, pkt 6 pdpkt 7, pkt 6 pdpkt 8, pkt 6 pdpkt 9, pkt 7, pkt 8, pkt
14 pdpkt 3, pkt 17 załącznika do uchwały Rady Gminy Siekierzyn
z dnia 25 stycznia 2022 r. nr XXXV/286/21
w sprawie ustanowienia Regulaminu korzystania z placów zabaw i innych obiektów
użyteczności publicznej oraz boisk sportowych na terenie Gminy Siekierzyn

**stwierdza nieważność pkt 2, pkt 5, pkt 6 pdpkt 6, pkt 6 pdpkt 7, pkt 6 pdpkt 8, pkt 6 pdpkt 9, pkt 7,
pkt 8, pkt 14 pdpkt 3, pkt 17 załącznika do zaskarżonej uchwały.**

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Lubaniu (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Gminy Siekierzyn nr XXXV/286/21 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu korzystania z placów zabaw i innych obiektów użyteczności publicznej oraz boisk sportowych na terenie Gminy Siekierzyn.

Wniósł o stwierdzenie nieważności: pkt 2, pkt 5, pkt 6 pdpkt 6, pkt 6 pdpkt 7, pkt 6 pdpkt 8, pkt 6 pdpkt 9, pkt 7, pkt 8, pkt 14 pdpkt 3, pkt 17 Regulaminu stanowiącego załącznik do ww. uchwały. Zarzucił sprzeczność regulacji z art. 7 Konstytucji RP poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm. - dalej: u.s.g.) oraz niedopuszczalną modyfikację przepisów rangi ustawowej.

Przepisowi Regulaminu: pkt 2 - który stanowi, że rodzice lub opiekunowie ponoszą prawną i materialną odpowiedzialność za ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci; pkt 5 - który stanowi, że korzystający z obiektu ponosi pełną odpowiedzialność za porządek i bezpieczeństwo na obiekcie; pkt 8, który stanowi, że administrator nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu (...); pkt 17, który stanowi, że za niewłaściwe korzystanie z urządzeń, nieprzestrzeganie regulaminu przez użytkowników boiska zarządzający obiektem i właściciel nie ponoszą odpowiedzialności - zarzucił przekroczenie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., ponieważ nie obejmuje ono uprawnienia do określenia sankcji, czy zasad własnej odpowiedzialności cywilnej, jak również powtórzenie uregulowań z innych przepisów, w tym kodeksu cywilnego, kodeksu wykroczeń, kodeksu karnego.

Odnosnie całego pkt 6 wprowadzającego zakazy, wskazał, że powtarzają regulacje ustawowe. Pdpkt 6 - zakaz zaśmiecania to jest to powtórzenie regulacji z art. 145 Kodeksu wykroczeń; pdpkt 9 - zakaz niszczenia małej architektury jest powtórzeniem zapisów art. 143, 124, 288 Kodeksu wykroczeń; pdpkt 7 dotyczący palenia tytoniu uregulowany jest odpowiednio w art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz.U. z 1996 r. nr 10, poz. 55 ze zm., dalej: u.o.o. z. ustawa o ochronie zdrowia), dotyczący alkoholu - są to zakazy wynikające wprost z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm., dalej: u.o.w.w.t.); pdpkt 8 - zakaz wprowadzania zwierząt nie jest uprawniony, ponieważ ma swoje uzasadnienie w przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, którego nie wskazano w podstawie prawnej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli w sprawie jest uchwała Rady Gminy w sprawie wprowadzenia w Regulaminie korzystania z placów zabaw, innych obiektów użyteczności publicznej, boisk sportowych szeregu zakazów.

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 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 sądowoadministracyjnym 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 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 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).

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryterium Sąd uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

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.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Gminy przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia regulaminu korzystania z placów zabaw, innych obiektów użyteczności publicznej, boisk w zakresie pkt 2, pkt 5, pkt 8, pkt 17 w których uchwałodawca odpowiednio wprowadził zapisy: rodzice lub opiekunowie ponoszą prawną i materialną odpowiedzialność za ewentualne szkody wyrządzone przez dzieci; że korzystający z obiektu ponosi pełną odpowiedzialność za porządek i bezpieczeństwo na obiekcie; że administrator nie ponosi odpowiedzialności za wypadki powstałe w trakcie korzystania z obiektu (...); że za niewłaściwe korzystanie z urządzeń, nieprzestrzeganie regulaminu przez użytkowników boiska zarządzający obiektem i właściciel nie ponoszą odpowiedzialności. Sąd zgadza się, że w tej kwestii właściwe będą przepisy Kodeksu wykroczeń (który m.in. w art. 124 przewiduje odpowiedzialność za niszczenie i uszkodzanie cudzej rzeczy), jak również ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (m.in. art. 288 § 1 który określa odpowiedzialność za zniszczenie mienia ruchomego) oraz Kodeksu cywilnego 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.

W kwestii wprowadzenia na terenie placu zabaw zakazu z pkt 6 pdpkt 6 regulaminu, który przewiduje, że zabrania się w szczególności zaśmiecania placu, to jest to powtórzenie regulacji z art. 145 kw. Art. 145 § 1 kw, że 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.

Odnośnie pkt 6 pdpkt 9 Regulaminu (zakaz niszczenia urządzeń oraz elementów małej architektury), to Sąd zgadza się, że w tej kwestii właściwy będzie art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń, który stanowi o utrudnianiu lub uniemożliwianiu korzystania z urządzeń użytku publicznego, 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.

Sąd podziela również zarzuty skargi dotyczące pkt 6 pdpkt 7 wprowadzającego zakaz palenia tytoniu oraz zakazu spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających oraz przebywania w stanie nietrzeźwym. Zawarty w regulaminie zakaz stanowi przedmiot regulacji art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2182). Zgodnie z treścią tego przepisu, zabrania się palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dla dzieci. Odnośnie wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających oraz przebywania w stanie wskazującym na ich spożycie lub działanie, to podziela Sąd argumentację Prokuratora, że wprowadzenie takiego zapisu stanowi powtórzenie norm ustawowych. W przedmiocie zakazu spożywania

napojów alkoholowych, to przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przekroczenie upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, że: W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przy czym w art. 14 ust. 2a ww. ustawy przewidziano, że: Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Teren placu zabaw w ocenie Sądu stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny.

Zasadnie zarzucił również skarżący, że zapis pkt 7 wprowadzający możliwość pozbawienia osób naruszających postanowienia regulaminu prawa do korzystania z obiektu, stanowi modyfikację sankcji ustawowych przewidzianych za określone naruszenia. Zasadne jest również stanowisko Prokuratora odnośnie wadliwości zapisu pkt 6 pdpkt 8 dotyczącego zakazu wprowadzania zwierząt na boisko. Wskazać przy tym należy, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do ustanowienia zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny, ale do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 2019 r. poz. 2010), 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. wyroki WSA w Poznaniu: z 27 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 789/13; z 27 listopada 2014 r., sygn. IV SA/Po 646/14; z 7 października 2015 r., sygn. IV SA/Po 576/15, z 17 grudnia 2015 r., sygn. IV SA/Po 824/15).

Kierując się całością przedstawionej argumentacji, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), orzekł jak w sentencji wyroku.