



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 września 2022 r.

Poz. 4427

Sygn. akt II GSK 176/19



WYROK

W IMIENIU RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 maja 2022 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA Dorota Dąbek

Sędzia NSA Andrzej Skoczylas (spr.)

Sędzia del. WSA Urszula Wilk

po rozpoznaniu w dniu 19 maja 2022 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej Wojewody Lubelskiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 612/18

w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Zamość

z dnia 23 kwietnia 2018 r., nr XL/513/2018

w przedmiocie **zasad funkcjonowania pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego**

1. uchyla zaskarżony wyrok w całości;
2. stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Zamość z dnia 23 kwietnia 2018 r., nr XL/513/2018 w całości;
3. zasądza od Rady Miasta Zamość na rzecz Wojewody Lubelskiego 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II GSK 176/19

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 9 października 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 612/18, działając na podstawie art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 329; dalej zwanej: p.p.s.a.), oddalił skargę Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Zamość z dnia 23 kwietnia 2018 r., nr XL/513/2018 w przedmiocie zasad funkcjonowania pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego.

Sąd I instancji orzekał w następującym stanie sprawy:

Wojewoda Lubelski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018, poz. 994, ze zm.; dalej jako: u.s.g.), wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Rady Miasta Zamość z dnia 23 kwietnia 2018 r., Nr XL/513/2018 w sprawie przyjęcia - na podstawie art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 u.s.g. - "Regulaminu określającego zasady funkcjonowania w Zamościu pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek, wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego", domagając się stwierdzenia jej nieważności w całości jako podjętej bez podstawy prawnej.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda podniósł, że w zaskarżonym regulaminie uregulowano kwestie (głównie o charakterze cywilno - prawnym) związane z wykorzystywaniem pojazdów i konnych dorożek do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obsługi ruchu turystycznego po drogach Miasta Zamość. Regulamin nakłada na jego adresatów, tj. przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą związaną z obsługą ruchu turystycznego pojazdami wolnobieżnymi z napędem elektrycznym lub konnymi dorożkami szereg obowiązków związanych z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą, jak: konieczność podjęcia przez przedsiębiorcę starań o uzyskanie identyfikatora, tj. dokumentu uprawniającego do wjazdu, korzystania z wyznaczonych miejsc postojowych oraz poruszania się po określonych drogach publicznych w Strefie I i Strefie II w Zamościu (§ 2 i § 3 regulaminu); wskazanie określonego czasu przejazdu pojazdu i dorożki w Strefie I i Strefie II w Zamościu (§ 2 ust. 12 i 13 regulaminu); konsekwencje nieprzestrzegania regulaminu, zawartej umowy oraz przepisów prawa o ruchu drogowym (§ 2 ust. 16 regulaminu); kwestie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców i ich pracowników obowiązków określonych w regulaminie i w umowie oraz wskazanie sytuacji, po wystąpieniu których istnieje możliwość odebrania, unieważnienia lub odmowa wydania identyfikatora (§ 2 ust. 17-19 oraz § 3 ust. 10 regulaminu); kary za obsługę ruchu turystycznego przez przedsiębiorcę bez zawartej umowy (§ 3 ust. 12 regulaminu); obowiązek zachowania wskazanych w regulaminie standardów dotyczących wyglądu, w tym oznakowania i parametrów oraz estetyki pojazdów i konnych dorożek i związane z tym zakazy (§ 4 regulaminu) oraz inne obowiązki przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w powyższym zakresie i osób obsługujących pojazdy (§ 5 regulaminu).

Zdaniem Wojewody, zaskarżona uchwała ma charakter generalny, ponieważ adresowana jest do przedsiębiorców będących posiadaczami określonych rodzajów pojazdów wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej na potrzeby obsługi ruchu turystycznego oraz abstrakcyjny – co przejawia się w tym, że nie jest ona jednorazowym aktem prawnym. Dotyczy powinnośc przedsiębiorców, którzy każdorazowo, będąc zainteresowani świadczeniem usług z wykorzystaniem pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym oraz dorożek konnych na obszarach terenu Miasta Zamość, oznaczonych w uchwale jako Strefa I i Strefa II w Zamościu, zobligowani będą do podjęcia starań o uzyskanie stosownych identyfikatorów i przestrzegania obowiązków określonych tym regulaminem. W związku z powyższym, w ocenie organu, uchwała ma charakter normatywny, a termin jej wejścia w życie został określony tak, jak dla aktów prawa miejscowego, tj. po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Wojewoda Lubelski zarzucił, że Rada Miasta Zamość podjęła tę uchwałę bez podstawy prawnej wskazanej w art. 40 ust. 1, 2 i 3 u.s.g. W szczególności uchwała nie mieści się w kategorii przepisów porządkowych, o których mowa w art. 40 ust. 3 oraz art. 41 ust. 2- 5 u.s.g., zgodnie z którymi rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (art. 40 ust. 3), natomiast w przypadkach niecierpiących zwłoki przepisy porządkowe może wydawać w formie zarządzenia wójt, niemniej jednak takie zarządzenie dla swej ważności wymaga zatwierdzenia na najbliższej sesji rady gminy (art. 41 ust. 2-5). Zdaniem organu, przesłanki określone w tych przepisach nie wystąpiły.

Ponadto Wojewoda Lubelski stwierdził, że zaskarżoną uchwałą Rada Miasta Zamość wprowadziła daleko idące ograniczenia swobody działalności gospodarczej, polegające na konieczności spełnienia przez podmioty taką działalność prowadzące i wykorzystujące w ramach tej działalności pojazdy wolnobieżne z napędem elektrycznym lub dorożki konne, dodatkowych obowiązków niewynikających z przepisów obowiązującego porządku prawnego. Organ wskazał, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców

(Dz. U. poz. 646; dalej jako: p.p.), podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Przepis ten koresponduje z art. 22 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W konsekwencji Wojewoda stwierdził, że Rada Miasta Zamość, podejmując zaskarżoną uchwałę bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem, naruszyła zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zamość wniosła o jej oddalenie wyjaśniając, że zaskarżona uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego generalnego i została podjęta ze względu na konieczność zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Celem uchwalenia Regulaminu było uporządkowanie działalności pojazdów elektrycznych typu "melex", konnej dorożki, w szczególności zasad poruszania i postoju, bezpieczeństwa, identyfikacji, estetyki oraz jakości tych usług. Zainteresowanie przedsiębiorców świadczeniem tego typu usług wzrasta, co oznacza coraz większą ilość pojazdów w centrum miasta wpisanego na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Z uwagi na zwiększającą się liczbę turystów, niekontrolowane poruszanie się pojazdów elektrycznych i bryczki powoduje, że do służb miejskich wpływa szereg skarg, uwag i sugestii, w tym również ze strony zainteresowanych przedsiębiorców, radnych i przewodniczących Zarządów Osiedli. Dodatkowo popularność tej formy zwiedzania miasta powoduje, że konkurencyjne podmioty, w celu pozyskania klienta stosują formy niedozwolone w umowach, takie jak wjazd na płytę Rynku Wielkiego podczas uroczystości państwowych, cyklicznych przedsięwzięć czy imprez masowych, nieprzestrzeganie wyznaczonych umową tras i miejsc postoju, przejazdu bez pasażerów w celu pozyskania klienta, o czym wielokrotnie informował Zakład Gospodarki Lokalowej w Zamościu Sp. z o.o., który w imieniu Miasta Zamość realizował umowy z zainteresowanymi podmiotami. Uwagi służb miejskich dotyczyły również trudności z ustaleniem przedsiębiorcy oraz jakości usługi świadczonej przez pojazd konny (oddanie moczu przez konia w centrum Starego Miasta, nieprzyjemny zapach itp.). Naruszanie zasad określonych w umowach było nagminne, a zmuszenie do ich przestrzegania, trudne do wyegzekwowania. W związku z powyższym Rada Miasta podjęła zaskarżoną uchwałę, mając na względzie to, że jednym z zasadniczych obowiązków władz samorządowych jest zapewnienie bezpieczeństwa pieszych (zarówno mieszkańców, jak i turystów) poruszających się po drogach i placach publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyrokiem z dnia 9 października 2018 r. oddalił skargę.

Sąd I instancji stwierdził, że nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g. nie może stanowić jedynej podstawy wniesienia przez organ nadzoru skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. W ocenie WSA, zaskarżona uchwała Rady Miasta Zamość nie jest sprzeczna z prawem, ponieważ przede wszystkim nie została wydana bez podstawy prawnej. Sąd przywołał treść art. 40 u.s.g. i wskazał, że przepis ten wprowadza 3 rodzaje gminnych aktów prawa miejscowego: a) akty wykonawcze (ust.1); b) akty ustrojowo-organizacyjne (ust.2); c) przepisy porządkowe, wydawane wyłącznie na podstawie generalnej klauzuli kompetencyjnej, dotyczące stosunków o charakterze "nieprawnym", tj. nieuregulowanym w innych przepisach powszechnie obowiązujących, gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego (ust.3).

Zdaniem WSA, zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, bowiem zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązujące na danym obszarze. Zaskarżony Regulamin zawiera nakazy określonego postępowania skierowane do wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie obsługi ruchu turystycznego na terenie miasta Zamość. Podstawę prawną do przyjęcia Regulaminu stanowił art. 41 ust. 3 u.s.g., co wynika z zawartych w nim norm (nakazów, zakazów) pomimo, że Rada Miasta przyjmując "Regulamin" powołała wyłącznie art. 40 ust. 1 u.s.g. Sąd wskazał, że na podstawie tego przepisu organ wykonawczy gminy może podejmować tylko takie akty prawa miejscowego, do których jest wprost upoważniony w przepisach ustawy. Akty te mają uszczegóławiać ustawy, realizując określone unormowania materialno-prawne przyjęte w ustawach upoważniających, normując zagadnienia techniczne z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych. Są więc przepisami o charakterze wykonawczym w tym znaczeniu, że wypełniają normatywnymi treściami luzy pozostawione w regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę lokalną.

Sąd I instancji stwierdził, że żadna ustawa nie upoważnia organu gminy do podejmowania uchwał w sprawie funkcjonowania na danym terenie pojazdów wolnobieżnych. Rada Miasta Zamość nie mogła więc skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 40 ust. 1 u.s.g., natomiast z akt sprawy wynika, że celem zaskarżonej uchwały było zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w mieście w związku z nieograniczonym,

niekontrolowanym ruchem pojazdów wolnobieżnych i konnych. W ocenie Sądu podstawę prawną tej uchwały stanowił więc art. 40 ust. 3 u.s.g.

WSA podniósł, że w odniesieniu do tzw. porządkowych aktów prawa miejscowego, przyjmuje się, iż w przeciwieństwie do aktów wykonawczych (art. 40 ust. 1 u.s.g.), nie są one wydawane w celu uszczegółowienia ustawowych unormowań materialnoprawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, zapewnienie porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego). Chodzi więc o normowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak regulacji przepisami ogólnopństwowymi. Przepis ten dopuszcza bowiem wydanie przepisów porządkowych wyłącznie w "zakresie nieuregulowanym", a zatem w przypadku istnienia luki w przepisach powszechnie obowiązujących. Sąd wskazał, że lukę tę należy rozumieć jako brak "regulacji zawartej w innych przepisach, która w pełni rozstrzyga normatywnie dane zagadnienie, a nie jedynie ogólnikowo je zamarkowuje. W przypadku tego ogólnego "zamarkowania", czy wzmiankowania określonego zagadnienia w odrębnych aktach (...) może wchodzić w rachubę jego regulacja w drodze przepisów porządkowych. Zdaniem WSA, przeciwny pogląd o braku możliwości stanowienia przepisów porządkowych w wypadku, gdy dana dziedzina jest objęta zakresem wynikającym z przepisów szczególnych, choćby nawet "ten zakres nie obejmował określonych wypadków", doprowadziłby do zablokowania możliwości stanowienia przepisów porządkowych, bowiem sprawy ochrony życia, zdrowia, porządku publicznego mają już regulacje ustawowe, bardziej lub mniej szczegółowe. Sąd podkreślił, że niekiedy prawodawca celowo pozostawia "lukę w prawie", gdy dotyczy to sfery stosunków społecznych w ogóle niepoddającej się regulacji prawnej, obiektywnie leżącej poza granicami ingerencji prawodawczej. Organy stanowiące nie mogą wkroczyć prawotwórczo w taką sferę stosunków społecznych. Zdaniem WSA, taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie. Rada Miasta Zamość, uchwalając zaskarżony Regulamin, wzięła pod uwagę rosnącą ilość pojazdów wolnobieżnych i dorożek na terenie miasta wykorzystywanych w celach turystycznych oraz to, że poruszają się one w sposób niekontrolowany co do trasy przejazdów i kierunku ruchu, a pojazdy te często nie spełniają odpowiednich wymagań technicznych i użytkowych, a nadto docierają do miejsc publicznych nieprzeznaczonych do ruchu drogowego, a więc do obszarów nieobjętych żadnymi regułami poruszania się, co zagraża bezpieczeństwu ludzi i mienia. W ocenie Sądu I instancji, Rada Miasta miała też na względzie względy estetyki, zwłaszcza zabytkowego Starego Miasta. Celem Regulaminu było zapewnienie porządku i bezpieczeństwa, z uwzględnieniem odmienności rejonu Starego Miasta (strefa I) i pozostałej części miasta (strefa II). Zastosowane w Regulaminie rozwiązania dotyczące identyfikatorów, szczegółowego wyglądu pojazdów, ich wyposażenia, sprawdzania stanu technicznego, wskazanie zasad poruszania się, postojów, są uzasadnione dla realizacji tego celu. WSA podkreślił, że zakres uregulowań objętych zaskarżoną uchwałą leży na styku przepisów prawa drogowego, ochrony zabytków oraz porządku i utrzymania czystości, jednakże nie można uznać, że przepisy te zawierają dostateczne, całościowe rozwiązania, zapewniające realizację celów zaskarżonej uchwały tj. z jednej strony bezpieczeństwa i porządku, z drugiej zaś zachowanie walorów estetycznych i kulturowych Starego Miasta, co wykluczałoby dopuszczalność podjęcia uchwały na podstawie art. 40 ust. 3 u.s.g. W ocenie Sądu, nie istnieją również przepisy rangi ustawy, które upoważniałyby radę gminy do kompleksowego uregulowania kwestii komunikacji za pomocą pojazdów wolnobieżnych czy dorożek w mieście w celach turystycznych, a więc organ wykonawczy gminy nie miał podstaw do podjęcia aktu prawa miejscowego na podstawie art. 40 ust. 1 u.s.g.

Zdaniem WSA, zaskarżona uchwała nie ogranicza w sposób niedopuszczalny swobody działalności gospodarczej. Sąd przywołał treść art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808 ze zm., powoływanej dalej jako: u.s.d.g.) i stwierdził, że zasada określona w tym przepisie nie została naruszona zaskarżoną uchwałą, gdyż pod względem obowiązków (nakazów bądź zakazów) nie różnicuje ona przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie obsługi ruchu turystycznego po drogach publicznych miasta Zamość, a każdy z nich w tym zakresie traktowany jest tak samo. Identycznie dotyka ich ewentualne zmniejszenie kręgu potencjalnych klientów, czy też w takim samym stopniu muszą oni sprostać dodatkowym wymaganiom w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, zaś wolność gospodarczą mogą realizować wszędzie, z zachowaniem jednakowych warunków. Sąd podkreślił przy tym, że działalność gospodarcza i jej powodzenie polega na elastyczności przedsięwzięć i umiejętności dostosowania się do zmieniających się wymogów rynku i obowiązujących przepisów.

Reasumując Sąd I instancji stwierdził, że Rada Miasta Zamość w ramach swoich kompetencji, uwzględniając szczególną potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa i porządku na terenie miasta, a także walorów estetycznych i kulturowych miasta, zasadnie podjęła zaskarżoną uchwałę, przewidującą środki zmierzające do

realizacji tych celów. Zdaniem WSA, zaskarżona uchwała zawiera podstawę prawną w art. 40 ust. 3 u.s.g., a zatem nie narusza ona istotnie prawa, co uzasadniłoby stwierdzenie jej nieważności.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Wojewoda Lubelski, zaskarżając orzeczenie w całości oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i stwierdzenie nieważności uchwały, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji. Ponadto skarżący kasacyjnie wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm prawem przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie prawa materialnego, a mianowicie:

- art. 40 ust. 3 u.s.g. poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że na podstawie tego przepisu Rada Miasta jest uprawniona do regulowania w drodze przepisów porządkowych zasad funkcjonowania pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek, wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego;
- art. 40 ust. 3 u.s.g. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na wadliwym uznaniu, że regulamin określający zasady funkcjonowania pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek, wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego, przyjęty uchwałą Nr XL/513/2018 Rady Miasta Zamość stanowi przepisy porządkowe, w rozumieniu tego przepisu;
- art. 6 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 22 Konstytucji RP poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że wprowadzenie przez Radę Miasta regulaminu określającego zasady funkcjonowania pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek, wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego nie ogranicza w sposób niedopuszczalny swobody działalności gospodarczej, ponieważ regulamin ten nie różnicuje obowiązków przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie obsługi ruchu turystycznego po drogach publicznych Miasta Zamość,
- co doprowadziło do wadliwej kontroli zaskarżonej uchwały poprzez wadliwe zastosowanie art. 151 p.p.s.a. i oddalenie skargi, zamiast stwierdzenia nieważności uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Argumentację na poparcie zarzutów sformułowanych w petitum skargi kasacyjnej przedstawiono w jej uzasadnieniu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezydent Miasta Zamość wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania, która w rozpatrywanej sprawie nie wystąpiła. Granice skargi są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi – zgodnie z art. 174 p.p.s.a. – może być naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.), albo naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Związanie podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd ten uprawniony jest bowiem jedynie do zbadania, czy postawione w skardze kasacyjnej zarzuty polegające na naruszeniu przez wojewódzki sąd administracyjny konkretnych przepisów prawa materialnego czy też procesowego w rzeczywistości zaistniały. Nie ma on natomiast prawa badania, czy w sprawie wystąpiły inne niż podniesione w skardze kasacyjnej naruszenia prawa, które mogłyby prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku. Zakres kontroli wyznacza zatem sam autor skargi kasacyjnej wskazując, które normy prawa zostały naruszone.

W skardze kasacyjnej podniesiono zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego.

W pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegał najdalej idący zarzut naruszenia art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na wadliwym uznaniu, że regulamin określający zasady funkcjonowania pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek, wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego, przyjęty uchwałą Nr XL/513/2018 Rady

Miasta Zamość stanowi przepisy porządkowe, w rozumieniu tego przepisu. Zarzut ten jest zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadny.

Jak trafnie podkreślono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej Rada Miasta Zamość jako podstawę prawną uchwały Nr XL/513/2018 wskazała art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i przyjęła regulamin określający zasady funkcjonowania w Zamościu pojazdów wolnobieżnych z napędem elektrycznym i konnych dorożek, wykorzystywanych na potrzeby obsługi ruchu turystycznego, stanowiący załącznik do uchwały, a zatem postanowienia zaskarżonej uchwały - jako aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym - nie mogły wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych.

Zgodzić należy się również z uwagą, że naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., II OSK 1077/09 oraz wyrok NSA z 10 grudnia 2014 r., I OSK 2368/14 - publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

NSA podziela przy tym - wyrażany wielokrotnie w orzecznictwie i doktrynie - pogląd, że akty prawa miejscowego, o których mowa w art. 40 ust. 1 u.s.g., to przepisy wykonawcze do ustaw. Gminny samorząd terytorialny jest zatem legitymowany do wydawania omawianych aktów tylko wówczas i w takim zakresie, który wynika z woli ustawodawcy wyrażonej w upoważnieniu ustawowym. Inaczej mówiąc art. 40 ust. 1 u.s.g. nie może stanowić samoistnej podstawy do stanowienia tej kategorii aktów, co oznacza, że w każdym przypadku do stanowienia tego typu uchwał wymagana jest precyzyjna delegacja w ustawach prawa materialnego. Samorząd gminny nie ma zatem legitymacji do niemającego podstawy w normie ustawowej kształtowania podstaw prawnych własnego działania (Ł. Złakowski [w:] - red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2011, s. 432-433 oraz P. Dobosz [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2010, Warszawa 2004, s. 464, a także powoływane tam orzecznictwo).

Podkreślenia wymaga, że istotą aktów prawa miejscowego jest możliwość korzystania przez prawodawców lokalnych ze swobody prawotwórczej, której zakres każdorazowo określa ustawodawca, konstruując upoważnienie ustawowe do stanowienia danego rodzaju aktów prawa miejscowego. Z art. 94 Konstytucji RP wynika bowiem, że organy lokalne są upoważnione do stanowienia aktów prawa miejscowego "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Nie oznacza to prawa do dowolności prawodawców lokalnych, akty prawa miejscowego pozostają bowiem nadal aktami podustawowymi, wykonawczymi do ustawy, ale też nie wiąże się ich z upoważnieniem ustawowym w sposób tak wąski, jak w przypadku rozporządzeń (art. 92 ust. 1 Konstytucji). Dokonywana zatem przez sąd administracyjny kontrola legalności aktów prawa miejscowego, sprawowana na podstawie art. 184 Konstytucji oraz art. 1 § 2 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych, powinna uwzględniać tak rozumiany wykonawczy charakter tych aktów wobec ustaw, na podstawie których są one stanowione (zob. wyrok NSA z 28 lutego 2018 r., II GSK 3374/17 oraz wyrok NSA z 14 grudnia 2018 r. II GSK 1789/18 - publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W tym kontekście Sąd I instancji trafnie podkreślił, że "żadna ustawa nie upoważnia organu gminy do podejmowania uchwał w sprawie funkcjonowania na danym terenie pojazdów wolnobieżnych, Rada Miasta Zamość nie mogła więc skorzystać z uprawnienia przewidzianego w omawianym art. 40 ust. 1 u.s.g."

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie nie wyciągnął jednak z tej okoliczności właściwych konsekwencji prawnych. Zamiast bowiem stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały błędnie uznał, że zaskarżona uchwała nie jest sprzeczna z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ jej podstawę prawną powinien stanowić art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zauważył również potrzebę istnienia takiej regulacji wskazując, że "Rada Miasta Zamość uchwalając zaskarżony Regulamin wzięła pod uwagę rosnącą ilość pojazdów wolnobieżnych i dorożek na terenie miasta wykorzystywanych w celach turystycznych oraz to, że poruszają się one w sposób niekontrolowany co do trasy przejazdów i kierunku ruchu, a pojazdy te często nie spełniają odpowiednich wymagań technicznych i użytkowych, poza tym docierają do miejsc publicznych nawet nie przeznaczonych do ruchu drogowego".

Zdaniem NSA w niniejszym składzie analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku wskazuje zatem, że stanowisko Sądu I instancji odnośnie badanej uchwały zmierzało w istocie do merytorycznej oceny celowości i słuszności rozwiązań przewidzianych w przedmiotowej uchwale, a nie do zbadania jej zgodności z prawem.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że sądy administracyjne nie powinny zmieniać, ani uzupełniać ocenianych regulacji prawnych aktów prawa miejscowego poprzez dokonanie wykładni prawotwórczej. Nie powinny także wyłączać, czy zastępować prawodawcy – w tym prawodawcy lokalnego (wyrok NSA z 19 lipca 2019 r., I OSK 2472/17 - publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), ponieważ inna jest rola ustrojowa tychże sądów (por. wyrok NSA z dnia 25 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1018/06, POP 2008/4/49). Rada Miasta Zamość, uchwalając zaskarżony akt prawa miejscowego, nie zakwalifikowała wspomnianej uchwały do przepisów porządkowych, ale uczynił to dopiero Sąd I instancji (zaś Miasto Zamość dopiero na etapie postępowania sądowego zgodziło się z taką oceną). Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza zatem, że w realiach niniejszej sprawy tego rodzaju działania WSA wykraczają poza kontrolę działalności administracji publicznej z uwzględnieniem kryterium legalności (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych), wynikającym z określonej w art. 184 Konstytucji - pozycji ustrojowej sądów administracyjnych (zob. wyrok NSA z 13.08.2009 r., II FSK 614/08 - publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zasadność powyższego zarzutu naruszenia prawa materialnego - art. 40 ust. 3 u.s.g. przesądza o konieczności uwzględnienia skargi kasacyjnej, a także stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Dlatego też bezprzedmiotowe jest odnoszenie się do pozostałych zarzutów środka odwoławczego.

Z tych względów i biorąc pod uwagę, że istota sprawy została dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 193 i w zw. z art. 147 § 1 p.p.s.a. uznał, że skargę kasacyjną należało uwzględnić poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Rady Miasta Zamość z dnia 23 kwietnia 2018 r., nr XL/513/2018 w całości.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono w pkt 3 sentencji na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b) w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.).

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.