



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 27 stycznia 2023 r.

Poz. 590

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 177/22 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 września 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Anetta Chołuj

Sędziowie:

Sędzia WSA Barbara Ciołek (sprawozdawca)

Asesor WSA Anna Kuczyńska-Szczytkowska

Protokolant:

specjalista Renata Pawlak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 29 września 2022 r. sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Środzie Śląskiej na pkt 6, pkt 8 ust. 1 załącznika nr 1 - Regulamin korzystania z placu zabaw oraz pkt 4 załącznika nr 2 - Regulamin korzystania z wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego do uchwały Rady Gminy Mietków nr XVI/107/2020 z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw, wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego, boisk zlokalizowanych na terenie Gminy Mietków

**stwierdza nieważność pkt 6, pkt 8 ust. 1 załącznika nr 1 – Regulamin korzystania z placu zabaw oraz pkt 4 załącznika nr 2 - Regulamin korzystania z wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego do uchwały Rady Gminy Mietków nr XVI/107/2020 z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw, wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego, boisk zlokalizowanych na terenie Gminy Mietków.**

### Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Środzie Śląskiej (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę nr XVI/107/2020 Rady Gminy Mietków (dalej: Rada Gminy) z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw, wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego, boisk zlokalizowanych na terenie Gminy Mietków (dalej: uchwała).

Wniósł o stwierdzenie nieważności: pkt 6 oraz pkt 8 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały pt Regulamin korzystania z placu zabaw oraz pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały pt Regulamin korzystania z wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego. Zarzucił, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem: - 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.), art. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez przekroczenie upoważnienia ustawowego poprzez nieuprawnione powtórzenie norm prawa bezwzględnie obowiązującego, tj. poprzez wskazanie, że zabrania się niszczenia urządzeń do zabawy oraz elementów małej architektury, a to zawartych w Kodeksie karnym oraz kodeksie wykroczeń oraz przez uregulowanie opieki nad dziećmi podczas gdy kwestia opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci jest wystarczająco uregulowana w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

W uzasadnieniu wskazał, że pkt 6 załącznika nr 1 oraz pkt 4 załącznika nr 2 do uchwały dotyczący opieki nad dziećmi do lat 7 stanowi powielenie zapisów art. 92 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks Rodzinny i Opiekuńczy (t.j. Dz.U. 2020 r. poz. 1359 ze zm., dalej krio). Pkt 8 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały stanowi powtórzenie zapisów art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2019 r. poz.1950, dalej: kk) oraz art. 124 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń (Dz.U. 2019 r., poz. 821 ze zm., dalej: kw).

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy wniosła o jej oddalenie. Argumentowała, że kwestionowane zapisy Regulaminu mają na celu zapoznanie się z zasadami korzystania z obiektów w sposób czytelny, jasny i łatwo przyswajalny dla wszystkich użytkowników, a regulamin pełni rolę informacyjną.

### Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli w sprawie jest uchwała Rady Gminy w sprawie wprowadzenie w Regulaminie korzystania z placu zabaw i Regulaminie korzystania z wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego 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).

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 załączniki 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 placu zabaw w zakresie pkt 6 i Regulaminu korzystania z wielofunkcyjnego placu rekreacyjnego w zakresie pkt 4, w którym uchwałodawca stwierdził, że dzieci do lat 7 mogą przebywać na terenie placu zabaw (i odpowiednio: obiektu) wyłącznie pod opieką rodziców lub dorosłych opiekunów. Sąd wskazuje, że zapis dotyczy ograniczenia praw i wolności, (prawo do przebywania w miejscach publicznych), a tym samym regulacja uchwały prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten wskazuje bowiem warunki umożliwiające ograniczanie praw i wolności, a należy do nich ustanawianie ograniczeń w drodze regulacji ustawowej. Ponadto, jak słusznie wskazał Prokurator, 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 (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 2086 ze zm.) – w tym art. 92 i nast.

Odnosnie natomiast pkt 8 ust. 1 Regulaminu korzystania z placu zabaw, który przewiduje, że zabrania się niszczenia urządzeń do zabawy 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, 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.

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 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej: p.p.s.a.), orzekł jak w sentencji wyroku.