



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2020 r.

Poz. 2815

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 426/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Anetta Chołuj

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Paulina Białkowska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 5 grudnia 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku
na uchwałę Rady Miejskiej w Polanicy Zdroju
z dnia 26 października 2011 r. nr XIII/73/2011
w przedmiocie uchwalenia Regulaminu Parku Zdrojowego w Polanicy Zdroju

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

W dniu 26 października 2011 r. Rada Miejska Polanicy-Zdrój, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: u.s.g.) podjęła uchwałę nr XIII/73/2011 w sprawie uchwalenia Regulaminu Parku Zdrojowego w Polanicy-Zdroju (dalej: Regulamin, załącznik do uchwały nr XIII/73/2011).

W skardze z dnia 26 sierpnia 2019 r. Prokurator Rejonowy w Kłodzku zaskarżył ww. uchwałę w całości, podnosząc zarzut naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. z uwagi na niezgodne z prawem wykonanie delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w regulaminie zakazów, które bądź to już zostały uregulowane wprost w przepisach rangi ustawowej, bądź też, które można wyinterpretować z przepisów o tej randze.

W rozwinięciu zarzutów skargi zwrócono uwagę, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Wskazując na powyższe podkreślono, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w nim przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej

prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że wprowadzone na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, a zatem wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Nadto, unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa.

Na tle przedstawionej argumentacji Prokurator Rejonowy w Kłodzku wskazał, że stanowiący załącznik do uchwały nr XIII/73/2011 Regulaminu Parku Zdrojowego w Polanicy-Zdroju wprowadza następujące zakazy: zakaz organizowania imprez masowych i rekreacyjnych bez zgody administratora (pkt. 2 uchwały), zakaz ruchu pojazdów silnikowych, administratora z zastrzeżeniem § 3 (pkt. 3 uchwały), zakaz jazdy na oraz używania sprzętu nagłaśniającego zaprzęgowych oraz jazdy wierzchem bez zgody rowerach i urządzeniach rolkowych w sposób zagrażający bezpieczeństwu użytkowników parku (pkt. 3 uchwały), zakaz handlu i świadczenia usług bez zgody administratora (pkt. 4 uchwały), zakaz biwakowania, rozpalania ognisk i pozostawiania palących się przedmiotów (pkt. 5 uchwały), zakaz umieszczania napisów oraz grafiki na budowlach, murach i innych rzędzeniach (pkt. 7 uchwały), zakaz niszczenia lub uszkodzania zieleni (pkt. 8 uchwały), zakaz mszczenia i uszkodzania ławek, koszy oraz innych urządzeń i obiektów (pkt. 9 uchwały), zakaz umieszczania reklam, tablic i ogłoszeń bez zgody administratora (pkt. 10 uchwały), zakaz wprowadzania psów bez smyczy, kagańca i puszczenia ich luzem oraz pozostawiania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta (pkt. 11 uchwały), zakaz zaśmiecania terenu (pkt. 12 uchwały), zakaz zakłócania spokoju (pkt. 13 uchwały). Ponadto § 3 uchwały wskazuje, iż dopuszcza się do ruchu na terenie parku pojazdy silnikowe wykonujące czynności związane z utrzymaniem zieleni, czystości i porządku, patrole Policji i Straży Miejskiej, a także samochodu dostawcze w określonych godzinach.

W kontekście tym zarzucił, że poruszane we wskazanych punktach uchwały kwestie zostały uregulowane w innych aktach, rangi ustawowej: ustawie z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2009 r. nr 62 poz. 504 ze zmianami), ustawie z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2018 r. , poz. 79 ze zm.), ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1990), ustawy z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Z tych powodów wnoszący skargę uznał, że objęte skargą regulacje załącznika do uchwały należy zakwalifikować jako istotne naruszenie przepisów prawa, co winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W odpowiedzi na skargę, Burmistrz Miasta Polanica-Zdrój uznał skargę za uzasadnioną w całości. Organ ten przyznał, że zawarte w regulaminie korzystania z placów zabaw zakazy zostały uregulowane w sposób kompleksowy w innych aktach, o randze ustawowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem sądowej kontroli w sprawie jest uchwała Rady Miejskiej Polanicy Zdroju z dnia 26 października 2011 r. nr XIII/73/2011 w sprawie uchwalenia Regulaminu Parku Zdrojowego w Polanicy-Zdroju wraz z tym Regulaminem, stanowiącym załącznik do uchwały.

We wniesionej skardze, Prokurator Rejonowy w Kłodzku zakwestionował regulacje uchwały podnosząc zarzut naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na skutek przekroczenia delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Na podstawie powołanego przepisu u.s.g. rada gminy ma prawo ustanawiania prawa miejscowego m.in. w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Poprzedzając szczegółowe rozważania w sprawie należy nadmienić, że kontrolowana uchwała Rady Miejskiej wraz z załącznikiem stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Należy również wskazać, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy, o czym stanowi art. 94 Konstytucji RP. Z powyższego wynikają dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o zależności w stosunku do ustaw pozycji tych aktów w hierarchii źródeł prawa. Po drugie, akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o tę delegację normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. A contrario, niedopuszczalne jest redagowanie aktów prawa miejscowego w taki sposób, by regulacje w nich zawarte stanowiły powtórzenie, czy modyfikowanie obowiązujących już norm rangi ustawowej. Pogląd ten, znajdujący powszechną akceptację w orzecznictwie sądowym, należy wyprowadzić także z uregulowań rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. nr 100, poz. 908, dalej: rozporządzenie). Zgodnie z § 135 wspomnianego rozporządzenia, 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 (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt . III SA/Wr 413/19, CBOSA).

Wymaga również odnotowania, że uchwalenie aktów prawa miejscowego z naruszeniem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności tych przepisów prawa miejscowego, które zostały podjęte z przekroczeniem takiej delegacji. Przez przekroczenie delegacji ustawowej należy rozumieć także ich uchwalenie w sposób niezgodny z zasadami prawidłowej legislacji.

W świetle przedstawionych uwag natury ogólnej Sąd podzielił stanowisko prokuratora wnoszącego skargę, że objęte zarzutami skargi unormowania załącznika do uchwały Rady Miejskiej Polanicy Zdroju z dnia 26 października 2011 r. nr XIII/73/2011 cechują się wadliwością o cechach istotnego naruszenia prawa, co w sumie dawało podstawy do stwierdzenia nieważności kwestionowanych zapisów prawa miejscowego (wniosek a contrario z art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g.). Wadliwość ta polega na powtórzeniu w zakwestionowanych punktach Regulaminu treści określonych norm ustawowych, pomimo zakazu regulowania w akcie prawa miejscowego tych wszystkich kwestii, które zostały już uregulowane w ustawie, tj. akcie zawierającym normy o charakterze powszechnie obowiązującym, których nie wolno powtarzać ani modyfikować w przepisach prawa miejscowego oraz na wykroczeniu poza delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W odniesieniu do zawartego w § 2 pkt 1 Regulaminu zakazu organizowania imprez masowych i rekreacyjnych oraz używania sprzętu nagłaśniającego bez zgody administratora, prokurator słusznie podnosi, że kwestia organizacji imprez masowych, zezwolenia na nie, a także odpowiedzialności karnej za organizację takiej imprezy bez zezwolenia została uregulowana w ustawie z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (w szczególności art. 24-30 i art. 58 tej ustawy) . Z kolei uregulowany w tym samym punkcie uchwały zakaz używania sprzętu nagłaśniającego bez zgody administratora, o ile jego użycie zakłóca spójność, porządek publiczny, uregulowany jest w przepisie art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym, kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzienie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Zgodzić się również trzeba, że zakaz takiego użycia sprzętu nagłaśniającego, które w ogóle nie powoduje zakłóceń tego typu, wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie.

W ramach kompetencji rady gminy do ustanowienia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.) nie mieści się także uregulowanie zakazu poruszania pojazdów na terenie parku (§ 3 Regulaminu). Rację ma Prokurator, że zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, należy do starosty - jako podmiotu zarządzającego drogami gminnymi (art. 10 ust. 5) albo do burmistrza (art. 10 ust. 7) - jako podmiotu zarządzającego drogami wewnętrznymi. Kompetencji do regulowania zasad ruchu pojazdów na terenie Parku Zdrojowego nie ma organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego i nie może to mieć miejsca w regulaminie wydawanym na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Z kolei uregulowany w § 2 pkt 3 Regulaminu statuującego zakaz jazdy na rowerach

i urządzeniach rolkowych w sposób zagrażający bezpieczeństwu użytkowników parku objęty jest dyspozycją art. 86 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny.

Wprowadzony w punkcie § 2 punkcie 4 Regulaminu zakaz handlu i usług bez zezwolenia mieści się z kolei w dyspozycji odpowiednio art. 60¹ § 1 i art. 60³ § 1 kodeksu wykroczeń.

Zawarty w punkcie 7 § 5 regulaminu zakaz biwakowania, rozpalania ognisk i pozostawiania palących się przedmiotów można wyprowadzić z treści odpowiednio - art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kodeksu wykroczeń. Przepis art. 82 § 1 pkt 1 kodeksu wykroczeń stanowi, że: „Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych (pkt 1) oraz nieprzestrzeganiu zasad bezpieczeństwa przy używaniu lub przechowywaniu materiałów niebezpiecznych pożarowo, w tym gazu płynnego w butlach (pkt 5) podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.

Sformułowany w punkcie § 2 punkcie 7 kwestionowanego Regulaminu zakaz umieszczania napisów oraz grafiki na budowach, murach i ustanowiony w art. 63a § 1 kodeksu wykroczeń – „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. Przepis ten obejmuje także wprowadzony w § 2 pkt. 10 Regulaminu zakaz umieszczania reklam, tablic i ogłoszeń bez zgody administratora.

Zakaz niszczenia zieleni (§ 2 pkt 8 Regulaminu) pokrywa się z wykroczeniem opisanym w art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń – karze grzywny lub nagany podlega ten „Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu”.

Art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń obejmuje swoim zakresem normowania z kolei zachowania wskazane w § 2 pkt. 9 Regulaminu - niszczenie lub uszkadzanie ławek, koszy na śmieci, oraz innych urządzeń i obiektów. Zgodnie bowiem z powołanym wyżej przepisem karze podlega ten „Kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę”. Ponadto wymienione w pkt 9 § 2 Regulaminu urządzenia stanowią własność gminy, przez co w przypadku ich niszczenia lub uszkodzenia znajdzie zastosowanie także art. 288 § 1 kodeksu karnego, penalizujący zachowania polegające na niszczeniu, uszkadzaniu cudzej rzeczy lub czynieniu jej niezdatną do użytku.

Z kolei zakaz zaśmiecania (§ 2 pkt 12) jest regulowany przez art. 145 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym karze grzywny podlega, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Natomiast wprowadzony w § 2 pkt 13 Regulaminu zakaz zakłócania spokoju i porządku publicznego jest objęty dyspozycją art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Zakaz pozostawiania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta (§ 2 pkt 11 Regulaminu) odpowiada wykroczeniom uregulowanym art. 91 oraz 145 kodeksu wykroczeń.

Sąd podziela stanowisko prokuratora również co do tego, że ustanawiając w § 2 pkt. 11 Regulaminu zakaz wprowadzania psów bez smyczy, kagańca i puszczania ich luzem Rada Miejska w Polanicy-Zdroju również wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zgodnie z oraz tym przepisem organom gminy przysługuje prawo do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Zgodzić się należy, że, generalny i bezwarunkowy nakaz niezależnie od jego cech osobniczych i uwarunkowań indywidualnych (np. wiek, choroba), może w określonych sytuacjach prowadzić do działań sprzecznych z wymogami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt; Dz. U. z 2019 r., poz. 122 ze zm., dalej - u.o.z., w tym działań określanych jako niehumanitarne. Brak uwzględnienia w omawianej regulacji specyficznych sytuacji, wyjątków, pozbawia ją też cechy proporcjonalności w ograniczaniu wolności i stanowi obciążenie, na które sam ustawodawca nie zdecydował się redagując przepisy art. 10a ust. 3 u.o.z.

Por. wyrok WSA w Gdańsku z 20 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 392/19, powołany w skardze wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 2019 roku, czerwca sygn. II SA/Bd 1433/18).

Zdaniem Sądu, z przekroczeniem delegacji ustawowej został również zredagowany § 5 Regulaminu, stanowiący, iż naruszenie postanowień niniejszego Regulaminu podlega karze na zasadach przepisów powszechnie obowiązujących w tym zakresie. Po pierwsze, odesłanie to jest nieprecyzyjne, jako że nie wskazuje konkretnych przepisów kwalifikujących karnie poszczególne zachowania i przewidzianych z tego tytułu sankcji. Po drugie brak jest z kolei możliwości samodzielnego obwarowania przez radę gminy zakazów i nakazów zawartych w Regulaminie sankcjami karnymi przewidzianymi w kodeksie wykroczeń, kodeksie karnym lub innymi przepisami karnymi, ponieważ nie są to przepisy porządkowe, o jakich mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. Należy zwrócić uwagę, że delegacją ustawową do stanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych zawiera art. 40 ust. 3 u.s.g., a ust. 4 stanowi, że przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach. Tymczasem kontrolowana uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Wymaga wyjaśnienia, że przepisy porządkowe wydawane wyłącznie na podstawie ogólnych upoważnień ustawowych zawartych w ustawach ustrojowych stanowią odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego. Cechują się szczególnym charakterem i celem, jakiemu mają służyć: są środkiem służącym przeciwdziałaniu nagle pojawiającym się zagrożeniom dóbr prawnie chronionych. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialno-prawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, mienia itp.). Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji przepisami ogólnopaństwowymi (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 29 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 588/17, CBOSA).

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 2018 r., poz. 1302 ze zm.) orzekł jak w sentencji wyroku.