



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 31 grudnia 2020 r.

Poz. 7371

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 93/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 16 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Magdalena Jankowska - Szostak
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym
na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 lipca 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Bystrzycy Kłodzkiej
na § 2 ust. 2 oraz § 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 uchwały Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej
z dnia 27 stycznia 2006 r. nr LIII/361/06
w przedmiocie regulaminu korzystania ze skwerów miejskich

**stwierdza nieważność § 2 ust. 2 oraz § 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 uchwały Rady
Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 27 stycznia 2006 r. nr LIII/361/06.**

Uzasadnienie

Przedmiotem sądowej kontroli w sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 27 stycznia 2006 r., nr LIII/361/06 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania ze skwerów miejskich.

We wniesionej skardze, Prokurator Rejonowy w Bystrzycy Kłodzkiej zakwestionował regulacje § 2 ust. 2 i § 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 uchwały podnosząc zarzut naruszenia § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. nr 1000, poz. 908, dalej: rozporządzenie). Podniósł, że regulacje § 2 ust. 2 i § 3 pkt 1, 2, 3, 4, 6 wprowadzają nakazy i zakazy, które zostały uregulowane w przepisach rangi ustawowej powszechnie obowiązujących: nakaz zachowania spokoju i porządku (art. 51 § 1 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, (Dz. nr 12, poz. 114 ze zm.) – dalej: kodeks wykroczeń, zakaz zaśmiecania terenu (art. 145 § 1 kodeksu wykroczeń), niszczenia drzew i kwiatów (art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń), niszczenia urządzeń zabawowych, ławek, koszy i innych urządzeń (art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń), umieszczania napisów graffiti na budowlach, murach u urządzeniach (art. 63a § 1 kodeksu wykroczeń), palenia ogniska i pozostawiania palących się przedmiotów (art. 82 § 1 kodeksu wykroczeń). Mając na uwadze, że wskazane w skardze zapisy powielają zakazy penalizowane w ustawach skarżący wniósł o stwierdzenie ich nieważności.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. Wskazał, że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) – dalej: u.s.g. Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej uprawniona była do wydawania aktów prawa miejscowego w formie uchwał, w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Uchwały te przybierały w praktyce formę regulaminów, którym zobowiązani się byli podporządkować korzystający z tych obiektów i urządzeń i które wskazywały pożądane zachowania osób przebywających w przestrzeni publicznej i korzystających z obiektów gminnych. Zaskarżone regulacje służą z jednej strony zabezpieczeniu mienia gminnego przed aktami wandalizmu, z drugiej – przekazywaniu lokalnej społeczności pewnych wzorców pozytywnych zachowań, mając w tym zakresie charakter edukacyjny i wychowawczy. Regulamin nie ma więc za zadanie karać, ani powielać zapisów kodeksu wykroczeń. Zdaniem organu, za oddaleniem skargi przemawiają także względy praktyczne, gdyż w sytuacji, gdy dochodzi do destrukcyjnych zachowań na terenach skwerów miejskich, świadkowie i osoby upominające, nawet jeśli nie są w stanie przytoczyć z głowy przepisów ustawy, mogą powołać się na zapisy regulaminu, który w takich sytuacjach jest odpowiednim narzędziem do przywoływania porządku i zaniechania aktów wandalizmu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Podstawą materialno-prawną wydania zaskarżonej uchwały był art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 r. 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 zauważyć, że kontrolowana uchwała 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.

Akty prawa miejscowego to zawsze akty podstawowe, 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 zależnej 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 powołanego rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. 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).

W świetle przedstawionych uwag natury ogólnej Sąd podzielił stanowisko prokuratora wnoszącego skargę, że objęte zarzutami skargi unormowania uchwały Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej 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 nakazu zachowania spokoju, porządku przez osoby przebywające na skwerach, kwestia ta uregulowana 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 zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Zawarty w punkcie 1 § 3 uchwały zakaz zaśmiecania 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.

Z kolei zakaz niszczenia drzew, krzewów i kwiatów (§ 3 pkt 2 uchwały) 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 § 3 pkt. 3 uchwały - niszczenie urządzeń zabawowych, ławek, koszy i innych urządzeń. 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 3 § 3 uchwały urządzenia stanowią własność gminy, przez co w przypadku ich niszczenia lub uszkodzenia znajdzie zastosowanie także art. art. 288 § 1 kodeksu karnego, penalizujący zachowania polegające na niszczeniu, uszkodzaniu cudzej rzeczy lub czynieniu jej niezdatną do użytku.

Natomiast umieszczony w pkt 4 § 3 uchwały zakaz palenia 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.

Co do sformułowanego w §3 pkt 5 uchwały zakazu spożywania napojów alkoholowych na terenie skweru, należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis ten stanowi, że zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Niewątpliwie skwery miejskie, których dotyczy zaskarżona uchwała, będąc miejscami ogólnodostępnymi, spełniają kryteria miejsca publicznego.

Wreszcie sformułowany w punkcie 3 § 3 skarżonej uchwały zakaz umieszczania napisów oraz grafik na budowach, murach i urządzeniach został 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”.

W świetle powyższego nie budzi wątpliwości, że w § 2 ust.2 i § 3 skarżonej uchwały ustawodawca lokalny wprowadził zakazy, które zostały już sformułowane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej i tym samym naruszają zasady techniki prawodawczej zawarte w art. 137 w zw. z art. 143 przywołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Dla oceny wagi powyższego naruszenia bez znaczenia pozostają podniesione w odpowiedzi na skargę argumenty odwołujące się do informacyjnego charakteru regulaminu i prewencyjnej roli zawartych w nim zakazów. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że naruszenie powyższych zasad techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 204/08, z 11 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 1168/15, opubl. w Lex 507817). Jakkolwiek w orzecznictwie sformułowany został pogląd, że w drodze wyjątku dopuszczalne jest powielenie w akcie prawa miejscowego zapisów aktów prawnych wyższego rzędu, to jednak podkreśla się, że warunkiem jest, by powtórzenia w aktach prawa miejscowego innych regulacji normatywnych były powtórzeniami dosłownymi, bez zmian i opuszczeń – tak by uniknąć wątpliwości, który fragment tekstu prawnego ma być podstawą odtworzenia normy prawnej oraz by nie wpływały negatywnie na komunikatywność aktu, w którym taki zabieg zastosowano (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 368/15, WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 521/06, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Regulacje zawarte w zaskarżonej uchwale nie spełniają jednak powyższych wymogów. Wprowadzone w skarżonej uchwale zakazy nie stanowią dosłownych powtórzeń zapisów ustawowych, lecz przeformułują lub odnoszą się ogólnikowo albo jedynie fragmentarycznie do kwestii uregulowanych w ustawach: Kodeks wykroczeń, Kodeks karny, ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Fragmentaryczność zakazów, pominięcie związanych z nimi ustawowych sankcji oraz nadanie im waloru norm lokalnych nie służy zwiększeniu komunikatywności i precyzji informacyjnej funkcji, do której odwołuje się organ, bowiem może u odbiorców rodzić uzasadnione wątpliwości lub przekonanie co do tego, że są to normy obowiązujące jedynie na obszarze skwerów miejskich, a z których nieprzestrzeganiem nie wiążą się żadne sankcje. W konsekwencji trudno również zgodzić się z argumentacją o prewencyjnej roli tak sformułowanego regulaminu korzystania ze skwerów miejskich.

Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdza, że przywołane regulacje uchwały Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z 27 stycznia 2006 r. września 2012 r. w sprawie regulaminu korzystania ze skwerów miejskich: § 2 ust. 2 oraz § 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6 naruszają art. 137 w zw. z art. 143 powołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia. w sprawie zasad techniki prawodawczej, gdyż zawierają nakazy i zakazy, które zostały wcześniej uregulowane w regulacjach ustawowych. To zaś skutkuje wydaniem zaskarżonego aktu z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

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.