



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 kwietnia 2020 r.

Poz. 2485

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 425/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 20 listopada 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodnicząca

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-
Szostak

Sędziowie

Sędzia WSA Barbara Ciołek
Sędzia NSA Anna Moskała
(sprawozdawca)

Protokolant

Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 20 listopada 2019 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku na punkt 5 we fragmencie „bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych lub innych środków odurzających” oraz punkt 6 podpunkt c) i d) i punkt 8 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Polanicy Zdroju z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr VIII/35/2011 w przedmiocie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie miasta Polanica-Zdrój stwierdza nieważność punktu 5, 6 c) i 6 d) oraz punktu 8 załącznika numer 1 do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2011 r. Rada Miejska Polanicy-Zdrój, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 42 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 VIII/35/3011 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie miasta Polanica-Zdrój. Załącznikiem do tej uchwały był regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie miasta Polanica-Zdrój (dalej: regulamin korzystania z placów zabaw, załącznik do uchwały nr VIII/35/3011).

W skardze z dnia 29 sierpnia 2019 r. (data stempla pocztowego) Prokurator Rejonowy w Kłodzku zaskarżył wymienione w skardze punkty regulaminu korzystania z placów zabaw (punktu 5 we fragmencie „bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych lub innych środków odurzających”), punktu 6 podpunkt c) i d)

i punktu 8) 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 VIII/35/3011 regulamin korzystania z placów zabaw wprowadza następujące zakazy: zakaz spożywania napojów alkoholowych i stosowania środków odurzających (pkt 5 regulaminu); zakaz palenia tytoniu (pkt 6 ppkt c regulaminu) oraz zakaz palenia ognisk, używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych (pkt 6 ppkt d regulaminu).

W kontekście tym zarzucił, że zakaz spożywania napojów alkoholowych reguluje art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, a zakaz używania środków odurzających reguluje art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1030). Z kolei, zakaz palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci zawiera art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10, poz. 55 ze zm.). Zakaz palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych reguluje odpowiednio - art. 82 § 1 pkt 1 i 5 oraz art. 82 § 1 pkt 1 i 5, art. 82 § 5 i art. 83 § 1 kodeksu wykroczeń.

W odniesieniu do objętego skargą pkt 8 regulaminu korzystania z placów zabaw wnoszący skargę podniósł, że regulacja ta w sposób nieuprawniony powiela normę z art. 54 kodeksu wykroczeń.

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 28 kwietnia 2011 r. nr VIII/35/2011 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Miasta Polanica Zdrój wraz z tym regulaminem, stanowiącym załącznik do uchwały.

We wniesionej skardze, Prokurator Rejonowy w Kłodzku zakwestionował regulacje – punktu 5 (we fragmencie „bezwzględny zakaz spożywania napojów alkoholowych lub innych środków odurzających”), punktu 6 podpunkt c) i d) i punktu 8 wspomnianego regulaminu, 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.

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 1000, 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 28 kwietnia 2011 r. Nr VIII/35/2011 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 korzystania z placów zabaw 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.

Odnośnie do wprowadzonego w punkcie 5 regulaminu korzystania z placu zabaw bezwzględnego zakazu spożywania napojów alkoholowych lub innych środków odurzających to należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Pierwsza z powołanych norm ustawowych stanowi, że zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Jakkolwiek w art. 14 ust. 2a wspomnianej ustawy mowa jest o miejscu publicznym a nie o placu zabaw dla dzieci, to niewątpliwie należy uznać, że plac zabaw, jako miejsce ogólnodostępne, spełnia kryteria miejsca publicznego. Z kolei, zawarty w tym samym punkcie regulaminu zakaz spożywania „innych środków odurzających” w sposób nieuprawniony powtarza normę z art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, który stanowi, że: „Kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Zgodnie z poglądami orzecznictwa, posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2013 r., V KK 425/12, LEX nr 1293872, wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 maja 2018 r. II AKa 450/17, Lex nr 2680335).

Sąd podziela również zarzuty wnoszącego skargę co do tego, że także w punkcie 6 podpunkt c) i d) regulaminu korzystania z placu zabaw doszło do przekroczenia delegacji ustawowej poprzez nieuprawnione

powtórzenie norm prawa bezwzględnie obowiązującego, zawartych w ustawach - o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych oraz w kodeksie wykroczeń.

Należy dostrzec, że zawarty w punkcie 6 podpunkt c) analizowanego regulaminu zakaz palenia tytoniu stanowi również przedmiot regulacji art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Zgodnie z treścią tego przepisu, zabrania się palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dla dzieci.

Z kolei, zawarty w punkcie 6 podpunkt d) regulaminu korzystania z placów zabaw zakaz palenia ognisk oraz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych można wyinterpretować z treści odpowiednio - art. 82 § 1 pkt 1 oraz art. 83 § 1 kodeksu wykroczeń.

Przepis art. 82 § 1 pkt 1 kodeksu wykroczeń stanowi, że: „Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenienie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.

Z kolei, w treści art. 83 § 1 kodeksu wykroczeń mowa jest o tym, że: „Kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.”

Zdaniem Sądu, z przekroczeniem delegacji ustawowej został również zredagowany pkt 8 regulaminu korzystania z placów zabaw, informujący, że nieprzestrzeganie tego regulaminu skutkuje odpowiedzialnością na podstawie art. 54 kodeksu wykroczeń. Norma prawa powszechnie obowiązującego do którego odsyła pkt 8 regulaminu stanowi, że: „Kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”. Niewątpliwie, przewidziane w regulaminie zakazy i nakazy nie mogą być zagrożone sankcjami karnymi przewidzianymi w kodeksie wykroczeń, ponieważ nie są to przepisy porządkowe. Należy zwrócić uwagę, że delegację ustawową do stanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych zawiera art. 40 ust. 3 u.s.g., podczas gdy 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, jakimi 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.