



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 kwietnia 2020 r.

Poz. 2486

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 428/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Barbara Ciołek
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant

starszy specjalista Ewa Bogulak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 4 grudnia 2019 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku na § 13 we fragmencie „palenia wyrobów tytoniowych, spożywania alkoholu, stosowania środków odurzających” uchwały Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 31 stycznia 2012 r. nr XXII/143/12 w sprawie regulaminu korzystania z obiektu hali sportowej w Ścinawce Średniej, przy ul. Sikorskiego 34 B zmienionej uchwałą nr XXIII/158/12 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 23 lutego 2012 r. stwierdza nieważność § 13 we fragmencie „palenia wyrobów tytoniowych, spożywania alkoholu, stosowania środków odurzających” uchwały Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 31 stycznia 2012 r. nr XXII/143/12 w sprawie regulaminu korzystania z obiektu hali sportowej w Ścinawce Średniej, przy ul. Sikorskiego 34 B zmienionej uchwałą nr XXIII/158/12 Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 23 lutego 2012 r.

Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy j/n.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Kłodzku (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Radkowie (dalej: Rada Miasta) nr XXII/143/12 z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia

regulaminu korzystania z obiektu hali sportowej w Ścinawce Średniej zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Radkowie nr XXIII/158/12 z dnia 23 lutego 2012 r.

Wniósł o stwierdzenie nieważności:

- § 13 we fragmencie „palenia wyrobów tytoniowych, spożywania alkoholu, stosowania środków odurzających”

Zarzucił istotne naruszenie art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 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.) polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu delegacji z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. poprzez wprowadzenie w Regulaminie zakazów, które zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących zawartych w aktach rangi ustawowej.

W uzasadnieniu wskazał, że § 13 Regulaminu wprowadza zakaz palenia wyrobów tytoniowych, spożywania napojów alkoholowych i stosowania środków odurzających, które to zakazy wynikają wprost z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm., dalej: u.o.w.w.t) oraz z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1030, dalej: u.o.p.n.) i w zakresie zakazu palenia tytoniu z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (t.j. Dz.U. z 1996 r. nr 10, poz. 55 ze zm., dalej: u.o.o.z. ustawa o ochronie zdrowia).

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska wniosła o jej uwzględnienie i stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga okazała się uzasadniona.

Przedmiotem kontroli w sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w sprawie wprowadzenie w Regulaminie korzystania z obiektu hali sportowej zakazu spożywania na jego terenie alkoholu oraz stosowania środków odurzających oraz wprowadzenia zakazu palenia wyrobów tytoniowych.

Oceniana uchwała Rady Miejskiej 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 zależnej, 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 (Dz. U. Nr 1000, poz. 908 - dalej: rozporządzenie) 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 stanowiące 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 - stanowiące 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 dnia 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 załącznik do tej uchwały, wymogów tych nie spełnia.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowiącego regulaminu korzystania z obiektu hali sportowej w zakresie wprowadzenia na jego terenie zakazu palenia wyrobów tytoniowych, spożywania alkoholu oraz stosowania środków odurzających. Podziela Sąd argumentację Prokuratora, że doszło do istotnego

naruszenia prawa w § 13 regulaminu, - w zaskarżonym fragmencie, ponieważ wprowadzenie spornego zapisu stanowi powtórzenie norm ustawowych.

Odnosnie zakazu palenia wyrobów tytoniowych, to w ocenie Sądu zakaz ten stanowi powtórzenie art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. W art. 5 ust. 1 tej ustawy ustawodawca określił miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Zgodnie z pkt 9 tego przepisu zabrania się palenia "w pomieszczeniach obiektów sportowych". Zakaz wynikający z tego przepisu jest jednoznaczny i nie ma podstaw aby dokonywać jego powtórzenia w uchwale.

W zakresie wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych, to przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przekroczenie upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy. Przepis art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowi, że: W innych niewymienionych miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter, rada gminy może wprowadzić czasowy lub stały zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Przy czym w art. 14 ust. 2a ww. ustawy przewidziano, że: Zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Teren obiektu hali sportowej w ocenie Sądu stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny. Nie stanowi on tym samym innego niewymienionego miejsca, o jakim mowa w art. 14 ust. 6 ustawy.

Natomiast w zakresie wprowadzenia zakazu spożywania środków odurzających, to stwierdzona przez Sąd wadliwość polega na nieuprawnionym powtórzeniu normy zawartej w art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, który stanowi, że: "Kto wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe (...)". Zgodnie z poglądami orzecznictwa posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władcenie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (por. postanowienie SN z 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).

Mając na uwadze powyższe, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części § 13 Regulaminu we fragmencie „palenia wyrobów tytoniowych, spożywania alkoholu, stosowania środków odurzających”.

Reasumując - działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. - Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.