



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 6 kwietnia 2020 r.

Poz. 2487

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 427/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-
Szostak

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Anetta Chołuj
(sprawozdawca)

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 Radkowie

z dnia 31 stycznia 2012 r. nr XXII/147/12

w sprawie regulaminu korzystania z lodowiska "Biały Orlik"

w Radkowie przy ul. Piastowskiej w zakresie § 10 pkt 2

we fragmencie „palenia tytoniu, spożywania alkoholu

oraz innych środków odurzających”, pkt 4, pkt 7 we fragmencie

„śmiecenia”, pkt 8, pkt 9

stwierdza nieważność uchwały Rady Miejskiej w Radkowie

z dnia 31 stycznia 2012r. nr XXII/147/12 w zaskarżonym zakresie.

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2012 r. Rada Miejska w Radkowie, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 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 XXII/147/12 w sprawie regulaminu korzystania z lodowiska „Biały Orlik” w Radkowie przy ul. Piastowskiej (dalej: regulamin korzystania z lodowiska).

W skardze z dnia 28 sierpnia 2019 r. (data stempla pocztowego) Prokurator Rejonowy w Kłodzku zaskarżył wymienione w skardze punkty regulaminu korzystania z lodowiska (§ 10 pkt 2 we fragmencie „palenie tytoniu, spożywania alkoholu oraz innych środków odurzających”, pkt 4, pkt 7 we fragmencie „śmiecienia”, pkt 8, pkt 9) 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 regulamin korzystania z lodowiska wprowadza następujące zakazy: zakaz palenia tytoniu, spożywania napojów alkoholowych i stosowania środków odurzających (§ 10 pkt 2 regulaminu); zakaz niszczenia urządzeń sportowych, płyty lodowiska (§ 10 pkt 4), zakaz śmiecienia (§ 10 pkt 7), zakaz zakłócania prowadzonych zajęć i odbywających się na lodowisku gier (§ 10 pkt 8) oraz zakaz zakłócania porządku i używania słów wulgarnych (§ 10 pkt 9).

W kontekście tym zarzucił, że zakaz spożywania napojów alkoholowych reguluje art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.), 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 pomieszczeniach obiektów sportowych zawiera art. 5 ust. 1 pkt 9 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 niszczenia urządzeń sportowych, płyty lodowiska, zaśmieciania, zakłócania porządku używania słów wulgarnych reguluje odpowiednio - art. 143 § 1, 145, art. 51 § 1, art. 141 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821).

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

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska w Radkowie uznała skargę za uzasadnioną w całości. Organ ten przyznał, że zawarte w regulaminie korzystania z lodowiska 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 w Radkowie z dnia 31 stycznia 2012 r. nr XXII/147/12 w sprawie regulaminu korzystania z lodowiska „Biały Orlik” przy ul. Piastowskiej.

We wniesionej skardze, Prokurator Rejonowy w Kłodzku zakwestionował regulacje § 10 pkt 2 we fragmencie „palenie tytoniu, spożywania alkoholu oraz innych środków odurzających”, pkt 4, pkt 7 we fragmencie „śmiecienia”, pkt 8, pkt 9. 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.

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 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 (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 sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że 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. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej 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 powinny 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 sądowoadministracyjnym, 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 przedstawionych uwag natury ogólnej Sąd podzielił stanowisko prokuratora wnoszącego skargę, że objęte zarzutami skargi unormowania uchwały Rady Miejskiej w Radkowie z dnia 31 stycznia 2012 r. nr XXII/147/12 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 lodowiska 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.

Odnosząc się do wprowadzonego w § 10 pkt 2 regulaminu korzystania z lodowiska zakazu palenia tytoniu, spożywania alkoholu lub innych środków odurzających to należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, 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 palenia wyrobów tytoniowych w pomieszczeniach obiektów sportowych. Kolejna norma zabrania spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. 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”.

Sąd podziela również zarzuty wnoszącego skargę co do tego, że także w § 10 pkt 4, pkt 7 we fragmencie „śmiecienia”, pkt 8, pkt 9 regulaminu korzystania z lodowiska doszło do przekroczenia delegacji ustawowej poprzez nieuprawnione powtórzenie norm prawa bezwzględnie obowiązującego, zawartych w kodeksie wykroczeń.

Odnosząc się do zawartego w punkcie 4 analizowanego regulaminu zakazu niszczenia urządzeń sportowych, płyty lodowiska Sąd zgadza się ze stanowiskiem Prokuratora, że w tej kwestii właściwy będzie art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń, który stanowi o utrudnianiu lub uniemożliwieniu korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego oraz art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1950), który określa odpowiedzialność za zniszczenia mienia ruchomego.

Z kolei, zawarty w punkcie 7 regulaminu korzystania z lodowiska zakaz śmiecienia można wyinterpretować z treści 145 kodeksu wykroczeń. Przepis art. 145 kodeksu wykroczeń stanowi, że: „Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany”.

Należy dostrzec, że zawarty w punkcie 8 analizowanego regulaminu zakaz zakłócania prowadzonych zajęć i odbywających się na lodowisku gier stanowi również przedmiot regulacji art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń. Zgodnie z treścią tego przepisu: „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.”

Zdaniem Sądu, z przekroczeniem delegacji ustawowej został również zredagowany pkt 9 regulaminu korzystania z lodowiska, zakazujący zakłócania porządku i używania słów wulgarnych. Norma prawa powszechnie obowiązującego do którego odsyła pkt 9 regulaminu stanowi w art. 141 kodeksu wykroczeń, że: „Kto w miejscu publicznym umieszcza nieprzyzwoite ogłoszenie, napis lub rysunek albo używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany.”

Należy w tym miejscu 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, 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.