



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 lipca 2021 r.

Poz. 3634

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 96/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
(sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
Sędzia WSA Anetta Chołuj

po rozpoznaniu w Wydziale III na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Bystrzycy Kłodzkiej
na § 3 pkt 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 załącznika nr 1 do uchwały Rady Miejskiej
w Bystrzycy Kłodzkiej
z dnia 28 czerwca 2014 r., nr LXVII/596/14
w przedmiocie Regulaminu korzystania ze stadionu sportowego przy ul. Mickiewicza 14
w Bystrzycy Kłodzkiej

stwierdza nieważność § 3 pkt 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2014 r. Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej, 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 2013 poz. 594 ze zm., dalej u.s.g.) podjęła uchwałę nr LXVII/596/14, w której Regulamin korzystania ze stadionu sportowego przy ul. Mickiewicza 14 w Bystrzycy Kłodzkiej stanowi załącznik nr 1.

W skardze z 2 marca 2020 r. (data wpływu do tut. Sądu) Prokurator Rejonowy w Bystrzycy Kłodzkiej (dalej: skarżący. Prokurator) zaskarżył wymienione w skardze, poszczególne postanowienia załącznika nr 1 do ww. uchwały, a mianowicie:

- § 3 pkt 4 wprowadzający zakaz wnoszenia na teren stadionu sportowego petard, materiałów łatwopalnych, szklanych opakowań oraz innych przedmiotów niebezpiecznych,
- § 3 pkt 7 wprowadzający zakaz wprowadzania psów i innych zwierząt na teren stadionu sportowego,
- § 3 pkt 8 zabraniający niszczenia bieżni lekkoatletycznej, płyty boiska i urządzeń towarzyszących,
- § 3 pkt 9 zabraniający zaśmiecania stadionu sportowego,
- § 3 pkt 10 wprowadzający zakaz na terenie stadionu palenia tytoniu i innych materiałów palnych, spożywania alkoholu i środków odurzających oraz posługiwania się otwartym ogniem,
- § 3 pkt 11 zabraniający na terenie stadionu zakłócania porządku i używania słów wulgarnych,
- § 3 pkt 12 zabraniający przebywania na terenie stadionu osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających,
- § 3 pkt 13 wprowadzający zakaz zaśmiecania terenu i załatwiania potrzeb fizjologicznych w miejscach do tego nie przeznaczonych,
- § 3 pkt 14 zabraniający pozostawiania na terenie stadionu dzieci do lat 7 bez opieki dorosłych.

Kwestionowanym regulacjom zarzucono sprzeczność z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, poprzez wprowadzenie zakazów określonego zachowania się, stanowiących powielenie zakazów penalizowanych w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego oraz z przekroczeniem ustawowego upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. oraz z naruszeniem art. 31 ust. 1 i 3, art. 32 i art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

Prokurator Rejonowy w Bystrzycy Kłodzkiej szeroko uzasadnił zauważone przez siebie nieprawidłowości § 3 punktów: 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 załącznika zaskarżonej uchwały przywołując poszczególne akty prawne, które regulują wskazywane w zaskarżonym regulaminie zakazy.

W odpowiedzi na skargę, Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej wniosła o oddalenie skargi w całości oraz o zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu swojego stanowiska, Rada Miejska wskazała, iż zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej uprawniona jest do wydawania aktów prawa miejscowego, w formie uchwał, w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W praktyce przedmiotowe uchwały przybierają postać regulaminów, których adresatem są korzystający z gminnych obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej, którzy powinni im się podporządkować, gdyż w przeciwnym razie nie będą dopuszczeni lub pozbawieni możliwości korzystania z tych obiektów i urządzeń. Regulacje te wskazują przede wszystkim pożądane zachowania osób przebywających w przestrzeni publicznej i korzystających z konkretnych obiektów gminnych. Regulamin nie ma za zadanie karać i powielać zapisów kodeksu wykroczeń. Zakazy wynikające z § 3 pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 11, pkt 13 zaskarżonej uchwały nie mają charakteru penalizującego, a raczej edukacyjny. Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej, prowadząc zadanie własne gminy w zakresie utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, uchwalając regulamin korzystania ze stadionu sportowego, dążyła przede wszystkim do wzbudzenia w mieszkańcach, czy ogólnie u osób korzystających ze stadionu, odpowiedzialności za jego wygląd i stan techniczny. Regulamin korzystania ze stadionu powinien wzbudzać u sportowców - osób korzystających z tego obiektu, że utrzymanie, zachowanie go w dobrym, nienaruszonym stanie, będzie korzyścią każdej z tych osób. Wówczas bowiem każda z nich, w każdym czasie będzie mogła z nich swobodnie korzystać i uprawiać sport, do czego stadion

jest przeznaczony. Organ zauważył przy tym, iż obowiązująca od 2014 r. regulacja spełnia swoją edukacyjną rolę.

Organ wskazał, że zapisy regulaminu działają również prewencyjnie, w szczególności w stosunku do ludzi młodych, wśród których nie brakuje amatorów mocniejszych wrażeń, którzy dla własnej zabawy i z beczmyślności dokonują aktów wandalizmu, zachowują się głośno, często nieobyczajnie na terenie stadionu. I nawet jeśli lektura regulaminu tylko jednej z takich osób skłoni ją do refleksji, że takie zachowania są sprzeczne z obowiązującymi normami, to organ zauważa, że zadanie regulaminu spełni swoją prewencyjną rolę. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 3 pkt 14 (zakaz pozostawiania dzieci do lat 7 bez opieki dorosłych) zaskarżonego załącznika do uchwały, organ wskazał, że zakaz ten reminiscencją ogólnie przyjętych zasad współżycia społecznego, dotyczących ochrony zdrowia i życia najmłodszych dzieci poprzez sprawowanie nad nimi osobistej opieki przez dorosłych opiekunów. Nakaz powyższy Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej wywodzi z chęci zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i życia najmłodszych mieszkańców Gminy. W konsekwencji Rada Miejska Bystrzycy Kłodzkiej podkreśliła, że skarga Prokuratora Rejonowego w Bystrzycy Kłodzkiej o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 4, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 14 załącznika nr 1 do uchwały nr LXVII/596/14 Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 28 czerwca 2014 r. w sprawie regulaminu korzystania ze stadionu sportowego przy ul. Mickiewicza 14 w Bystrzycy Kłodzkiej nie zasługuje na uwzględnienie i podlega oddaleniu w całości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2167 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Wykonywana przez sądy administracyjne kontrola administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - art. 3 § 1 w związku z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. (Dz. U. z 2019 r. poz.2325, dalej p.p.s.a.).

Jeżeli akt prawny, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględnia skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały.

Przedmiotem kontroli w sprawie jest załącznik nr 1 do uchwały nr LXVII/596/14 w sprawie Regulaminu korzystania ze stadionu sportowego przy ul. Mickiewicza 14 w Bystrzycy Kłodzkiej w zakresie § 3 pkt: 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 i 14 stanowiących zakazy: wnoszenia na teren stadionu sportowego petard, materiałów łatwopalnych, szklanych opakowań oraz innych przedmiotów niebezpiecznych, wprowadzania psów i innych zwierząt, niszczenia bieżni lekkoatletycznej, płyty boiska i urządzeń towarzyszących, zaśmiecania stadionu sportowego, palenia tytoniu i innych materiałów palnych, spożywania alkoholu i środków odurzających oraz posługiwania się otwartym ogniem, zakłócania porządku i używania słów wulgarnych, przebywania osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających, zaśmiecania terenu i załatwiania potrzeb fizjologicznych w miejscach do tego nie przeznaczonych, pozostawiania dzieci do lat 7 bez opieki dorosłych.

Oceniana uchwała Rady Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej wraz z załącznikiem 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 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej 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 powoływanego jako 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).

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 zakresie jej § 3 pkt 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 wymogów tych nie spełnia.

Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa stanowiąc regulamin korzystania ze stadionu sportowego w zakresie wprowadzenia na ich terenie zakazu spożywania alkoholu, środków odurzających, palenia tytoniu, posługiwania się otwartym ogniem, wnoszenia petard, materiałów łatwopalnych, szklanych opakowań oraz innych przedmiotów niebezpiecznych zakazu niszczenia bieżni lekkoatletycznej, płyty boiska i urządzeń towarzyszących, zakazu zaśmiecania stadionu i załatwiania potrzeb fizjologicznych w miejscach do tego nie przeznaczonych.

Sąd podziela argumentację Prokuratora, że doszło do istotnego naruszenia prawa w § 13 pkt 10 załącznika nr 1 uchwały odnoszącego się do spożywania alkoholu lub innych środków odurzających. Wprowadzenie powyższego zapisu stanowi powtórzenie norm ustawowych. Odnośnie wprowadzenia zakazu spożywania alkoholu, to przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 poz. 487 ze zm.), który stanowi, że zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Teren stadionu sportowego w ocenie Sądu stanowi miejsce publiczne, jest to bowiem teren ogólnie, powszechnie dostępny.

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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 1030), 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 władanie 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).

Odnośnie § 3 pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały, który przewiduje na terenie stadionu zakazu palenia tytoniu, to w ocenie Sądu, że zakaz ten stanowi powtórzenie 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.). Wskazać trzeba, że w art. 5 ust. 1 ustawodawca określił enumeratywnie miejsca, w których zabrania się palenia wyrobów tytoniowych. Zgodnie z pkt 10 tego przepisu zabrania się palenia "w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci". Zakaz wynikający z tego przepisu jest jednoznaczny i odnosi się również do stadionów sportowych.

Odnośnie do zakazu niszczenia wyposażenia stadionu ujętym w § 3 pkt 8 załącznika nr 1 do uchwały Sąd zgadza się ze stanowiskiem Prokuratora, że w tej kwestii właściwy będzie art. 143 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821), który stanowi o utrudnianiu lub uniemożliwianiu korzystania z urządzeń 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 zniszczenie mienia ruchomego. Z kolei zakaz zaśmiecania placów stadionu w § 3 pkt 9 uchwały jest regulowany przez art. 145 Kodeksu wykroczeń odnoszący się do odpowiedzialności za zaśmiecanie miejsc publicznych, a zakaz

niszczenia płyty boiska (§ 3 pkt 9 załącznika nr 1 do uchwał) przez art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń, który określa odpowiedzialność za niszczenie, uszkodzenie roślinności, trawników lub zieleńca. Wszystkie wymienione regulacje odnoszą się do stadionów sportowych, które są miejscami publicznymi, na których znajdują się urządzenia użytku publicznego oraz mienie ruchome, czy zieleń.

Sąd akceptuje również stanowisko Prokuratora, który stwierdził, że sformułowany w kwestionowanej uchwale w jej § 3 pkt 4 i pkt 10 zakaz wnoszenie petard, materiałów łatwopalnych, szklanych opakowań oraz innych przedmiotów niebezpiecznych, posługiwanie się otwartym ogniem, palenie innych materiałów palnych unormowany został art. 82 § 1 pkt 1 i 5 Kodeksu wykroczeń oraz 50a §1 Kodeksu wykroczeń oraz 82 § 5 i art. 83 § 1 Kodeksu wykroczeń i sformułowanie tych zakazów jest zbędne jako sprowadzające się po raz kolejny do powtórzenia tekstu ustawowego.

Zasadne jest również stanowisko Prokuratora, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do ustanowienia zakazu wprowadzania zwierząt na określone tereny (§ 3 pkt 7 regulaminu), ale do ustalenia sposobu postępowania ze zwierzętami domowymi w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2019 r. poz. 2010), nie daje radzie gminy kompetencji do określenia całkowitego zakazu wpuszczania lub wprowadzania zwierząt domowych do określonych miejsc. Istotą regulacji w tym zakresie winno być bowiem określenie obowiązków osób utrzymujących zwierzęta w taki sposób, by zapewnić ochronę przed zagrożeniami lub uciążliwościami dla ludzi, nie zaś wprowadzenie całkowitego zakazu wstępu zwierząt do określonych miejsc (por. np. wyroki WSA w Poznaniu: z 27 listopada 2013 r., sygn. IV SA/Po 789/13; z 27 listopada 2014 r., sygn. IV SA/Po 646/14; z 7 października 2015 r., sygn. IV SA/Po 576/15, z 17 grudnia 2015 r., sygn. IV SA/Po 824/15).

Prokurator również słusznie zauważył, że zgodnie z art. 141 kodeksu wykroczeń używanie słów nieprzyzwoitych w miejscu publicznym jest karalne, a w art. 51 kodeksu wykroczeń określono zachowania naruszające porządek publiczny wobec czego sformułowanie zawarte w § 3 pkt 11 regulaminu jest kolejnym powtórzeniem tekstu ustawowego. Z tego powodu formułowanie tych zakazów bez przywołania konkretnej normy prawnej jest zbędne.

Sąd zaakceptował stanowisko Prokuratora odnośnie ujęcia w regulaminie (§ 3 pkt 13 i 9) zakazu zaśmiecania terenu. Zakaz zaśmiecania stadionu regulowany jest przez art. 145 Kodeksu wykroczeń odnoszący się do odpowiedzialności za zaśmiecanie miejsc publicznych. Odnośnie zakazu załatwiania potrzeb fizjologicznych w miejscach do tego nie przeznaczonych (§ 3 pkt 13 regulaminu) należy przyjąć za skarżącym, że zachowanie polegające na załatwianiu potrzeb fizjologicznych w dowolnym miejscu jest wykroczeniem przeciwko obyczajności publicznej o czym stanowi art. 140 kodeksu wykroczeń.

Odnośnie zakazu § 3 pkt 12 załącznika nr 1 do uchwały zgodnie, z którym na stadionie sportowym nie będą mogły przebywać osoby znajdujące się pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających. Podkreślenia wymaga, że stadion jest miejscem powszechnie dostępnym, więc ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom w stanie nietrzeźwym należy uznać za niedopuszczalne w przypadku, gdy nie naruszają one powszechnie obowiązujących przepisów. W ocenie Sądu uderza zakaz ten narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa ujętą w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ocena zgodności z zasadą równości wymaga ustalenia, czy jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, która uzasadniałaby wyróżnienie określonej grupy z ogółu, natomiast przebywanie pod wpływem alkoholu, środków odurzających samo w sobie nie wystarczy, by wyodrębnić określoną grupę gości stadionu i różnicować ich sytuację prawną w stosunku do pozostałych osób. Inaczej byłoby, gdyby zakaz objął osoby nietrzeźwe, ale ze wskazaniem, że tylko wtedy, gdy naruszają porządek publiczny wtedy zastosowanie ma art. 51 § 2 kodeksu wykroczeń i opisując taki zakaz w regulaminie należałoby go w treści tego regulaminu przywołać. Regulamin zakazów nie może bezpośrednio wprowadzać, może jedna powoływać się na zakazy wprowadzane ustawą, ale z przywołaniem konkretnej normy prawnej wprowadzającej dany zakaz.

Odnosząc się do treści § 3 punktu 14 regulaminu, w którym uchwałodawca podkreślił zakaz przebywania na stadionie dzieci poniżej 7 roku życia bez dorosłych Sąd stwierdza, że przepisy dotyczące opieki i odpowiedzialności rodziców za dzieci w sposób wystarczający są regulowane w Kodeksie Rodzinnym i Opiekuńczym, dodatkowo Sąd stwierdził, że zapis w punkcie 14 § 3 regulaminu jest nieprecyzyjny, wskazując na konieczność przebywania na stadionie dzieci do lat 7 wyłącznie z osobami dorosłymi (liczba mnoga). Powyższy zakaz ingeruje więc w kwestie uregulowane odrębną ustawą.

Sąd stwierdzając nieważność § 3 pkt 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 załącznika do uchwały zgodnie z żądaniem skargi, jednocześnie podkreśla, że w pełni popiera podejście Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej wskazujące na rolę jako ma pełnić regulamin korzystania ze stadionu sportowego, w szczególności na rolę regulaminu w kształtowaniu prawidłowych wzorów zachowań, które są pożądane w przestrzeni publicznej. Sąd wyraźnie wskazuje jednak, że regulaminy nie mogą samodzielnie stanowić o zakazach powszechnie obowiązujących, mogą natomiast przywoływać regulacje ustawowe, które takie zakazy wprowadzają. Zdaniem Sądu w celu prawidłowo sformułowanego regulaminu należałoby powołać konkretną normę prawną wprowadzającą dany zakaz podając konkretną ustawę która ją zawiera i publikator gdzie została opublikowana. Sąd ponownie podkreśla, że w orzecznictwie sądów administracyjnych, z którym się zgadza, 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).