



**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 28 września 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 września 2011 r.

przy udziale Prokuratura Prokuratury Okręgowej w Poznaniu delegowanego do Prokuratury Apelacyjnej

sprawy ze skargi Prokuratora Apelacyjnego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej w Pniewach

z dnia 27 marca 2008 r. nr XXI/150/08

w przedmiocie ograniczenia używania materiałów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym na terenie Gminy Pniewy

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości
2. określa, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 22 lutego 2011 r., nr Ap II Pa 16/11/Po, Prokurator Apelacyjny w Poznaniu (dalej Prokurator) złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (dalej WSA) na uchwałę Rady Miejskiej w Pniewach z dnia 27 marca 2008 r., nr XXI/150/08 w sprawie ograniczenia używania materiałów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym na terenie gminy Pniewy (dalej uchwała), zaskarżając ją w całości oraz zarzucając istotne naruszenie prawa, tj. art. 40 ust 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej usg) polegające na wydaniu przepisów porządkowych, pomimo że ustawowe wartości prawne nie wymagają ochrony przewidzianej w tej uchwale, bowiem są chronione przepisami ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. 2010 r., nr 46, poz. 275 ze zm., dalej kw). Mając powyższe na uwadze Prokurator wskazując na art. 147 § 1 z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej ppsa) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że przywołaną uchwałą Rada Miejska w Pniewach działając na podstawie art. 40 ust. 3 usg postanowiła, że używanie materiałów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym w miejscach publicznych może odbywać się wyłącznie dnia 31 grudnia i 1 stycznia danego roku (§ 1 uchwały). W § 4 uchwały wprowadzona została kara grzywny wymierzana w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, której podlegają podmioty, nie przestrzegające przepisów uchwały. Wprowadzony w kwestionowanej uchwale zakres zakazu używania materiałów pirotechnicznych zawiera w sobie regulację normatywną art. 51 § 1 kw, bowiem użycie materiałów pirotechnicznych na terenie gminy będzie tożsame z zakłóceniem spokoju, porządku publicznego i spoczynku nocnego poprzez hałas lub inny wybryk.

W przedmiotowej sprawie nie występuje zakres nieuregulowany w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących, tj. luka w treści przepisów prawnych powszechnie obowiązujących, bowiem zakres ten został uregulowany w art. 51 § 1 kw. Tak sformułowany porządkowy przepis prawa miejscowego zastępowałby ustawę kw i inne przepisy powszechnie obowiązujące. Wykracza to bowiem poza zakres dopuszczalnego upoważnienia, a także narusza hierarchię aktów normatywnych (por. art. 87 Konstytucji RP określający hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej i 94 Konstytucji RP, zgodnie z którymi organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, §115 w związku z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz. U. 2002 r., nr 100, poz. 908, w myśl których w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym). Prokurator podkreślił nadto powołując się na orzecznictwo sądowe, że rady gmin nie mogą w drodze przepisów porządkowych rozszerzać ani precyzować zakazów ustawowych wobec braku upoważnienia w tym zakresie.

Zdaniem Prokuratora, w niniejszej sprawie nie zachodzi „niezbędność” ochrony życia lub zdrowia mieszkańców gminy Pniewy oraz zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy porządkowe mogą być wydane wyłącznie w zakresie niezbędnym dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a wobec tego powinny dotyczyć wyłącznie „zachowań bezpośrednio zagrażających owym dobrom prawnym” i mogą być stanowione, gdy nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych.

Do stosowania uchwały nie jest wymagane zagrożenie porządku i spokoju publicznego. Zatem materia ochrony porządku, spokoju, bezpieczeństwa publicznego przez zakaz używania materiałów i środków pirotechnicznych wkracza w zakres uregulowany art. 51 § 1 kw, a ochrona w/w dóbr i wartości może być realizowana poprzez zastosowanie obowiązujących regulacji prawnych, co oznacza, że wydanie przepisu porządkowego tej treści na terenie gminy Pniewy nie jest niezbędne i czyni uchwałę niedopuszczalną i sprzeczną z prawem w sposób istotny.

Ponadto Prokurator zauważył, że w § 6 uchwały z 27 marca 2008r. stwierdzono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Powyższy zapis uchwały uchybia przepisom regulującym ogłaszanie przepisów porządkowych i termin wejścia w życie tych przepisów tj. art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. 2010 r., nr 17 poz. 95), w myśl którego przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia i art. 14 ust. 1-3 tej ustawy, stosownie do którego przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu, przy czym za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu, a ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (k. 4-10 akt sądowych).

W odpowiedzi na skargę z dnia 1 sierpnia 2011 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Pniewach wniósł o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie.

W uzasadnieniu Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał, że Prokurator powinien był przed wniesieniem skargi wezwać Radę Miejską do usunięcia naruszenia prawa, co w rzeczywistości nie miało miejsca. Poza tym, nie trafny jest zarzut naruszenia art. 40 ust. 3 usg przez to, że uchwała jako akt prawa miejscowego zastępuje kw i inne przepisy powszechnie obowiązujące. Analizowana uchwała jedynie ogranicza używanie materiałów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym na terenie gminy ze względu na miejsce używania tych materiałów. Tym samym chybiony jest zarzut, jakoby Rada Miejska penalizowała samo tylko używanie materiałów niezależnie od negatywnych skutków takiego działania (k. 11-13 akt sądowych).

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej ppsa) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie natomiast do art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2002 r., nr 153, poz. 1269 ze zm.), kontrola dokonywana przez sądy administracyjne sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Wynikający z przywołanych regulacji zakres kognicji sądów administracyjnych ograniczony został do kontroli sfery prawnej zaskarżonej decyzji administracyjnej. Ewentualne stwierdzenie uchybień w uchwalonym przez organ jednostki samorządu terytorialnego akcie prawa miejscowego obliguje sąd, zgodnie z art. 147 § 1 ppsa do stwierdzenia nieważności aktu w całości lub w części albo do stwierdzenia, że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jego nieważności. Natomiast doprecyzowanie przesłanek

określających kompetencję sądu administracyjnego do podjęcia jednego ze wskazanych rozstrzygnięć zostało dokonane w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm., zwaną w uzasadnieniu usg), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 usg. Z kolei w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 usg). Natomiast zgodnie z art. 93 ust. 1 usg, po upływie 30-dniowego terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 usg, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny kontrolując działalność administracji publicznej pozostaje zgodnie z art. 134 § 1 ppsa związany granicami sprawy, a nie granicami skargi. Nie będąc związany granicami skargi, sąd jest zobowiązany do wzięcia pod uwagę z urzędu wszelkich naruszeń prawa oraz wszystkich przepisów, które powinny znaleźć zastosowanie w sprawie, niezależnie od żądań i zarzutów podniesionych w skardze.

Przedmiotem niniejszej sprawy pozostaje dokonanie oceny zgodności z prawem uchwały nr XXI/150/08 Rady Miejskiej Pniewy z dnia 27 marca 2008 r. w sprawie ograniczenia używania materiałów pirotechnicznych o charakterze widowiskowym na terenie gminy Pniewy (zwanej w niniejszym uzasadnieniu uchwałą). Powyższa uchwała podjęta została na podstawie art. 40 ust. 3 usg, który stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Jak trafnie podniósł składający skargę w niniejszej sprawie Prokurator stanowienie przez radę gminy aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym zostało uzależnione od kumulatywnego spełnienia określonych prawem przesłanek. Podkreślenia przy tym wymaga, że w orzecznictwie sądowym zauważa się, że art. 40 ust. 3 usg i wynikające z niego upoważnienie dla rady gminy do stanowienia przepisów porządkowych nie podlegają wykładni rozszerzającej, co znaczy, że przepisy porządkowe mogą być wydawane tylko w wyjątkowych, ściśle określonych przez analizowaną regulację okolicznościach (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lipca 2006 r., sygn. II GSK 68/06).

Analiza treści zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że w przedmiotowej sprawie obie określone przepisem art. 40 ust. 3 usg przesłanki nie zostały spełnione. Nawiązując do pierwszej z określonych wskazanym przepisem przesłanek, tj. braku uregulowania w odrębnych ustawach lub innych aktach powszechnie obowiązujących podzielić należy stanowisko Prokuratora, że dla przyjęcia, że została ona spełniona, konieczne jest istnienie pewnego zakresu nieuregulowanego w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, a więc zweryfikowanie przez organ obowiązującego stanu prawnego i stwierdzenie, że materia stanowiąca przedmiot zamierzonej regulacji nie została dotychczas unormowana w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Tymczasem, nie może budzić uzasadnionych wątpliwości, że jak trafnie podniesiono w uzasadnieniu rozpoznawanej skargi, przedmiotem zakwestionowanej uchwały objęto zakres uregulowany już aktem rangi ustawowej, tj. przepisem art. 51 § 1 kw wprowadzającym odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym.

Reasumując powyższe, faktem pozostaje, że przepisy rangi ustawowej regulują kwestię, która stała się przedmiotem spornej uchwały, a więc pierwsza ze wskazanych powyżej ustawowych przesłanek na gruncie rozpoznawanej sprawy nie została spełniona.

Przechodząc z kolei do drugiej, ze wskazanych w art. 40 ust. 3 usg przesłanek, tj. niezbędności dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku spokoju i bezpieczeństwa wskazać należy, że jak przyjmuje się w orzecznictwie sądownoadministracyjnym niezbędny to taki, bez którego nie można się obejść, koniecznie potrzebny, nieodzowny, a zatem nie może budzić uzasadnionych wątpliwości, że uchwała podjęta w zakresie objętym już istniejącą regulacją prawną powszechnie obowiązującą, kryterium niezbędności nie odpowiada (wyrok WSA z 15 listopada 2007 r., sygn. III SA/Lu 511/07).

W świetle powyższego, stwierdzić należało, że sporna uchwała de facto, wkraczała w obszar regulacji ustawowej, celem jej modyfikacji, stanowiąc niedozwoloną próbę lokalnej nowelizacji obowiązujących przepisów prawa, co wskazuje, że również druga ze wskazanych powyżej przesłanek ustawowych nie została na gruncie rozpoznawanej sprawy spełniona, a w konsekwencji uzasadnia stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Należy w tym miejscu dopowiedzieć, że stosownie do art. 52 § 1 ppsa warunkiem skutecznego złożenia skargi do sądu administracyjnego jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Jak wskazuje się w doktrynie, jest to zrozumiałe, ponieważ uprawnienie tych podmiotów do wniesienia skargi nie może być uzależnione od tego, czy strona skorzystała z przysługującego jej prawa do zaskarżenia adresowanego do niej aktu lub czynności (J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2010 r., str. 164). W rozpoznanej sprawie nie spoczywał zatem na Prokuratorze obowiązek uprzedniego wyczerpania trybu zaskarżenia. Dlatego złożona skarga, jako spełniająca wszystkie wymagania formalne podlegała merytorycznemu rozpoznaniu.

Mając powyższe na uwadze Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 ppsa w punkcie 1 wyroku stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

W punkcie 2 wyroku Sąd działając na podstawie art. 152 ppsa określił, że zaskarżona uchwała nie może zostać wykonana.