



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia środa, 21 października 2020 r.

Poz. 7938

WYROK NR III SA/PO 323/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 6 sierpnia 2020 r.

w sprawie regulaminu korzystania z obiektu edukacyjno-turystycznego

Sygn. akt III SA/Po 323/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 sierpnia 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Kosewska (spr.)

Sędziowie WSA Walentyna Długaszewska

WSA Szymon Widłak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 6 sierpnia 2020 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Miejskiej w Pyzdrach

z dnia 28 listopada 2019r. nr XI/86/19

w przedmiocie regulaminu korzystania z obiektu edukacyjno-turystycznego

stwierdza nieważność § 4 pkt 2, pkt 3 w zakresie słów „lub stwarzającym zagrożenie dla osób”, pkt 4, pkt 8 i § 5 ust. 1 załącznika zaskarżonej uchwały

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Słupcy wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Pyzdrach z 28 listopada 2019 r. nr XI/86/19 w przedmiocie regulaminu korzystania z obiektu - Dom Podcieniowy (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2019 r., poz. 10351) w części obejmującej § 4 pkt 2, § 4 pkt 3 w zakresie słów lub stwarzającym zagrożenie dla osób, § 4 pkt 4, § 4 pkt 8 i § 5 ust. 1 załącznika do uchwały.

Regulamin korzystania z obiektu stanowi załącznik do uchwały (§ 2 uchwały).

Jako podstawę prawną wydania uchwały Rada Miejska w Pyzdrach powołała w uchwale art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.), dalej: „u.s.g.”.

Skarżący z uwagi na:

1. wykroczenie poza delegację ustawową z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., zgodnie z którym na podstawie u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej,

2. uregulowanie materii już uregulowanej w innych ogólnokrajowych powszechnie obowiązujących przepisach

wniósł na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325), dalej: „p.p.s.a.”, o stwierdzenie nieważności załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej:

- § 4 pkt 2, gdyż zakłócanie porządku jest już uregulowane w art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.), dalej: „Kodeks wykroczeń”, stanowiącym, że 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;

- § 4 pkt 3 w zakresie słów lub stwarzającym zagrożenie dla osób, gdyż wyrażenie to jest zbyt nieostre;

- § 4 pkt 4, gdyż sprawy związane:

- ze spożywaniem napojów alkoholowych uregulowano w ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277), dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”; art. 14 ust. 6 tej ustawy zawiera delegację skierowaną do organu gminy do ustanowienia zakazu spożywania napojów alkoholowych, stąd zakazu tego nie można wydać jedynie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.;

- z paleniem tytoniu w miejscach publicznych reguluje ustawa z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2182); dalej: „ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu”, całkowicie zakazując palenia wyrobów tytoniowych w miejscach publicznych (art. 5);

- z używaniem środków odurzających uregulowano w art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r., poz. 852); dalej: „ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii”; za ich posiadanie grozi kara;

- § 4 pkt 8, gdyż nieobyczajne zachowanie stypizowano już w art. 140 Kodeksu wykroczeń stanowiącym, że kto publicznie dopuszcza się nieobyczajnego wybryku, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany;

- § 5 ust. 1, gdyż nie można wyłączyć odpowiedzialności cywilnej z tytułu szkód; reguluje ją art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145), dalej: „K.c.”.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o:

1. oddalenie skargi w odniesieniu do zarzutów, że przepisy regulaminu - § 4 pkt 2, § 4 pkt 3 w zakresie słów lub stwarzającym zagrożenia dla osób, § 4 pkt 4 i § 4 pkt 8 istotnie naruszają prawo;

2. uwzględnienie skargi w zakresie zarzutu istotnego naruszenia prawa przez § 5 ust. 1 regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył co następuje.

Skarga jako zasadna zasługuje na uwzględnienie.

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283); dalej: „zasady techniki prawodawczej”, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V.

Zaskarżoną uchwałę wydano na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. stanowiącym, że na podstawie u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to, że na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie można wydać aktu prawa miejscowego w innym niż określony w tym przepisie zakresie. Dana kwestia należy do tego innego zakresu, jeżeli jest już uregulowana przez przepis prawa powszechnie obowiązującego. Uregulowanie takiej kwestii w akcie prawa miejscowego wykracza poza delegację ustawową

z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przez powtórzenie przepisów innych aktów normatywnych, czego zakazuje § 118 zasad techniki prawodawczej.

W innym zakresie niż określony w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy jedynie na podstawie upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 u.s.g.). Uregulowanie danej kwestii bez upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 40 ust. 1 u.s.g.

Skarżący zakwestionował następujące przepisy regulaminu: § 4 pkt 2, § 4 pkt 3 w zakresie słów lub stwarzającym zagrożenie dla osób, § 4 pkt 4, § 4 pkt 8 i § 5 ust. 1.

Zgodnie z § 4 regulaminu w Domu Podcieniowym oraz na terenach przynależnych do niego obowiązują wynikające z niniejszego regulaminu oraz przepisów odrębnych, zakazy:

- 1) [...],
- 2) zakłócania porządku,
- 3) korzystania z obiektu w sposób niezgodny z przeznaczeniem lub stwarzającym zagrożenie dla osób,
- 4) spożywania napojów alkoholowych, palenia papierosów i innych artykułów tytoniowych oraz używania środków odurzających,
- 5) [...],
- 6) [...],
- 7) [...],
- 8) nieobyczajnego zachowania i używania wulgarnego słownictwa.

Zgodnie z kolei z § 5 ust. 1 regulaminu właściciel Domu Podcieniowego nie ponosi odpowiedzialności za wypadki i szkody na osobach i mieniu będące skutkiem korzystania z obiektu lub jego wyposażenia w sposób niezgodny z ich przeznaczeniem, bądź z postanowieniami regulaminu.

Zakwestionowane przez skarżącego przepisy regulaminu istotnie naruszają prawo.

Odnosnie § 4 pkt 2 regulaminu należy podnieść, że zakłócanie porządku jest zakazane na podstawie art. 51 Kodeksu wykroczeń stanowiącym, że 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. Zakłócanie porządku, o którym mowa w regulaminie, to w istocie zakłócanie porządku publicznego, gdyż zakaz dotyczy reguł zachowania w miejscu publicznym, a takim miejscem jest Dom Podcieniowy będący gminnym obiektem użyteczności publicznej. Powtórzenie w § 4 pkt 2 regulaminu przepisu art. 51 Kodeksu wykroczeń istotnie narusza art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z § 118 zasad techniki prawodawczej.

Odnosnie § 4 pkt 3 regulaminu w zakresie słów lub stwarzającym zagrożenie dla osób należy wskazać, że wyrażenie to jest zbyt nieostre, przez co narusza art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Przepis ten stanowi bowiem, że na podstawie u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Zasady te i tryb nie mogą być nieostre, na tyle niejednoznaczne, gdyż użytkownicy obiektu mogliby się nie zorientować, czego w istocie dotyczy zakaz. Brakuje w zakwestionowanym przepisie regulaminu określenia sposobu, za pomocą którego zagrożenie jest stwarzane i rodzaju samego zagrożenia. Uszczegółowienie takie jest o tyle konieczne, aby nie było wątpliwości, czy dany przepis regulaminu nie powtarza innych przepisów, np. karnych. Jeżeli bowiem rozumieć zagrożenie jako synonim niebezpieczeństwa, to § 4 pkt 3 regulaminu w zakwestionowanym zakresie zawiera w sobie np. art. 160 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.) stanowiącego, że kto naraża człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Jeżeli chodzi o § 4 pkt 4 regulaminu należy podnieść, że zakaz spożywania w miejscach publicznych napojów alkoholowych, palenia papierosów i innych artykułów tytoniowych oraz używania środków odurzających uregulowano w odnośnych ustawach regulujących każdą z tych kwestii. Zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, a takim miejscem jest Dom Podcieniowy, zawarto już w art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowiącym, że zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu,

w punktach sprzedaży tych napojów. Zakaz palenia papierosów i innych artykułów tytoniowych w miejscach publicznych wyrażono już w art. 5 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu. Za używanie zaś środków odurzających art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przewiduje karę. Powtórzenie zatem w § 4 pkt 4 regulaminu norm zawartych w art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości, art. 5 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii istotnie narusza art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z § 118 zasad techniki prawodawczej.

Z kolei zawarty w § 4 pkt 8 regulaminu zakaz nieobyczajnego zachowania i używania wulgarnego słownictwa zawarto odpowiednio w art. 140 i art. 141 Kodeksu wykroczeń stanowiących, że kto publicznie dopuszcza się nieobyczajnego wybryku, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany oraz kto w miejscu publicznym używa słów nieprzyzwoitych, podlega karze ograniczenia wolności, grzywny do 1500 złotych albo karze nagany. Powtórzenie w § 4 pkt 8 regulaminu normy zawartej w art. 140 i art. 141 Kodeksu wykroczeń istotnie narusza art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 u.s.g. w zw. z § 118 zasad techniki prawodawczej.

Zasadnie zarzucił też skarżący, że § 5 ust. 1 regulaminu bezprawnie wyłącza odpowiedzialność cywilną z tytułu szkód, regulowaną w art. 415 K.c. Delegacja ustawowa z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pozwala jedynie na uregulowaniu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Nie obejmuje ona zatem kwestii odpowiedzialności z tytułu naruszenia tych zasad i tego trybu. Tym samym organ przekroczył w tym zakresie delegację ustawową naruszając istotnie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Żaden inny przepis ustawy nie upoważnia organu do określenia odpowiedzialności, o której mowa w § 5 ust. 1 regulaminu. Bez stosownego upoważnienia jest to niezgodne z prawem.

Skoro zakwestionowane przepisy regulaminu istotnie naruszają przepisy wyżej powołanych ustaw, skutkuje to stwierdzeniem ich nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., o czym orzeczono w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska

Sędzia WSA

(-) Szymon Widłak