



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 października 2020 r.

Poz. 7971

WYROK NR III SA/PO 368/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 sierpnia 2020 r.

w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania ze strefy sportu i rekreacji

Sygn. akt III SA/Po 368/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 sierpnia 2020 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Szymon Widłak

Sędziowie WSA Marzenna Kosewska

WSA Mirella Ławniczak (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 28 sierpnia 2020 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Słupcy

na uchwałę Rady Gminy Orchowo

z dnia 26 października 2017r. nr XLIV/207/17

w przedmiocie uchwalenia regulaminu korzystania ze strefy sportu i rekreacji

1. stwierdza nieważność załącznika do zaskarżonej uchwały w części obejmującej jego § 11 i § 12,
2. w pozostałej części oddala skargę

UZASADNIENIE

Rada Gminy Orchowo, na podstawie art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w dniu 26 października 2017 roku, podjęła uchwałę Nr XLIV/207/17 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania ze strefy sportu i rekreacji w Orchowie przy ulicy Powstańców Wielkopolskich 3. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 7 grudnia 2017 roku poz. 8160.

Prokurator Prokuratury Rejonowej w Słupcy, pismem z dnia 26 czerwca 2020 roku, za pośrednictwem Rady Gminy Orchowo, wniósł do sądu administracyjnego skargę na wskazaną powyżej uchwałę.

Strona skarżąca zażądała stwierdzenia nieważności §7 pkt 1-7, §10 pkt 3 i 4, §11 oraz §12 Regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały, gdyż wskazane przepisy istotnie naruszają powszechnie obowiązujący porządek prawny poprzez regulowanie tego, co zostało już pomieszczone w źródłach obowiązującego prawa ogólnokrajowego oraz poprzez wykroczenie przy stanowieniu aktu prawa miejscowego poza delegację ustawową wynikającą z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zakwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego i powinna zawierać zapisy o charakterze prawnym, a nie informacyjnym. Do informowania o konsekwencjach wynikających z przepisów ustaw służy tablica informacyjna, a nie akt prawa miejscowego. W akcie wykonawczym nie powtarza się przepisów wyższego rzędu. Uchwała wydana na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać przepisów porządkowych, o których stanowi art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Rada Gminy wniosła o oddalenie skargi, jako nieuzasadnionej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia skargi w zakresie żądania stwierdzenia nieważności §7 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7 oraz §10 pkt 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Orchowo z dnia 26 października 2019 roku Nr XLIV/207/17.

Reguły ustanowione powołanymi przepisami, a obejmujące „zakaz wstępu do strefy sportu i rekreacji dla osób, których stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających”, „zakaz spożywania alkoholu, zażywania środków odurzających i palenia tytoniu w strefie sportu i rekreacji”, „zakaz prowadzenia działalności handlowej w strefie sportu i rekreacji”, „zakaz zaśmiecania terenu”, „zakaz zakłócania spokoju i porządku”, „zakaz wnoszenia niebezpiecznych przedmiotów”, czy „zakaz niszczenia urządzeń, małej architektury i zieleni”, niewątpliwie częściowo, albo nawet całkowicie, były i są objęte zakresem regulacji prawnej takich aktów prawnych, jak ustawa z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 2019, poz. 2277 ze zm.), ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. 2019, poz. 852 ze zm.), ustawa z dnia 9 listopada 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz.U. 2019, poz. 2182), ustawa z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. 2019, poz. 2171), czy ustawa z dnia 20 maja 1971 roku Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2019, poz. 821 ze zm.).

W ocenie Sądu wprowadzenie wymienionych powyżej zakazów w regulaminie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie ma cech naruszenia prawa oraz nie stanowi o istotnej ingerencji w regulację ustawową, co miałyby uzasadniać stwierdzenie nieważności kwestionowanych zapisów.

Okoliczność, że w regulaminie korzystania ze strefy sportu i rekreacji w Orchowie przy ulicy Powstańców Wielkopolskich 3 zamieszczono zapisy o tożsamym lub częściowo tożsamym zakresie odniesienia, co zakazy unormowane w powołanych powyżej ustawach, nie ma tylko znaczenia informacyjnego. Kwestionowana regulacja niesie ze sobą nową wartość normatywną, która polega na tym, że poza sankcjami ustawowymi do czynów zabronionych na mocy przepisów ustawowych przypisana zostaje także sankcja prawa miejscowego obejmująca niedopuszczenie do korzystania lub przerwanie korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Powiązanie wskazanej sankcji prawa miejscowego z zachowaniami, które całkowicie lub częściowo zostały zabronione regulacją ustawową mieści się w granicach ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Celem wskazanej regulacji jest bowiem zapewnienie nieprzerwanego i niezakłócanego dostępu do korzystania z obiektu osobom, które przestrzegają zasad określonych przez organy gminy w zakresie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Do osiągnięcia takiego celu w wielu przypadkach niewystarczające mogą okazać się środki prawne ustanowione Kodeksem wykroczeń, a obejmujące karę aresztu, grzywnę albo karę nagany.

Wbrew twierdzeniom autora skargi, zapisy §7 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7 oraz §10 pkt 4 uchwały Rady Gminy Orchowo z dnia 26 października 2019 roku Nr XLIV/207/17 w żadnym zakresie ani nie modyfikują, ani nie zastępują, wskazanych w skardze regulacji ustawowych.

Kwestionowana uchwała nie ma charakteru przepisów porządkowych w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Stąd nieaktualne pozostaje oczekiwane, aby dotyczyła ona jedynie kwestii „nieuregulowanych w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących”.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie uznaje, iż zapisy §7 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6, pkt 7 oraz §10 pkt 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Orchowo z dnia 26 października 2019 roku Nr XLIV/207/17 nie stanowią o naruszeniu prawa, lecz uzupełniają regulację ustawową w sposób konieczny dla utrzymania porządku w zakresie korzystania z obiektu użyteczności publicznej.

Sąd nie podziela stanowiska o konieczności stwierdzenia nieważności przepisu §7 pkt 1 skarżonej uchwały z uwagi na brak możliwości egzekwowania skierowanego do „osób przebywających w strefie sportu i rekreacji” zakazu „wstępu, gdy ich stan wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających”.

Podnoszona przez stronę skarżącą „niedookreśloność” oraz „niefortunność zapisu §7 pkt 1 skarżonej uchwały” nie uzasadnia stwierdzenia nieważności. W ocenie Sądu przepis prawa miejscowego nie ma cech istotnego naruszenia prawa, gdy w drodze interpretacji można odtworzyć nakazaną regułę postępowania. W okolicznościach niniejszej sprawy analiza całości regulacji pozwala na odtworzenie takiej reguły.

Po pierwsze wskazać należy, że przepis §7 pkt 1 regulaminu korzystania ze strefy sportu i rekreacji w Orchowie przy ulicy Powstańców Wielkopolskich 3 nie ustanawia zakazu wstępu do strefy sportu i rekreacji dla osób „po spożyciu alkoholu” (porównaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 13 lutego 2020 roku o sygn. akt II SA/Ke 1133/19). Zakaz wstępu dotyczy osób, których „stan” wskazuje na spożycie alkoholu lub środków odurzających. Innymi słowy zakaz wstępu dotyczy osób pijanych lub odurzonych. O tym czy zrealizowana została rozważana przesłanka rozstrzyga ocena „stanu w jakim znajduje się dana osoba”, a zatem przede wszystkim zachowania danej osoby, a nie zawartość alkoholu we krwi, czy środków odurzających w organizmie.

Z tego względu nieaktualna pozostaje argumentacja skargi wskazującą na brak ustawowej definicji „stanu po spożyciu alkoholu lub środków odurzających”, czy też argumentacja odwołująca się do stanu nietrzeźwości w rozumieniu Kodeksu karnego.

Zakaz wstępu do strefy sportu i rekreacji adresowany jest do osób pijanych lub odurzonych i nie dotyczy jedynie „wejścia” na teren strefy sportu i rekreacji, lecz obejmuje także zakaz przebywania w tej strefie. W tym sensie skierowanie do „osób przebywających” w strefie „zakazu wstępu” rozumianego również jako zakaz przebywania w strefie pozostaje aktualne i wykonalne. Osoba, która po wejściu na teren strefy sportu i rekreacji wprowadziła się w stan wskazujący na spożycie alkoholu lub środków odurzających podlega sankcji usunięcia z terenu strefy sportu i rekreacji zgodnie z §13 w związku z §7 pkt 1 regulaminu. Zastosowanie sankcji usunięcia ze strefy sportu i rekreacji pozostaje aktualne, pomimo tego, że nie zostało wykazane spożywanie alkoholu lub zażywanie środków odurzających z naruszeniem §7 pkt 2 regulaminu.

Strona skarżąca nie wykazała, że zapis §10 pkt 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Orchowo z dnia 26 października 2019 roku Nr XLIV/207/17 wprowadza ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnie chronionej wolności „przebywania w miejscach publicznych” – art. 52 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), czy też narusza art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2020, poz. 426 ze zm.), który określa prawo osoby niepełnosprawnej do wstępu do obiektów użyteczności publicznej wraz z psem asystującym.

Powołany w skardze, w celu zobrazowania naruszenia art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 listopada 2017 roku o sygn. akt II SA/Go 932/17 dotyczył regulaminu korzystania z cmentarza, w którym zapisany został zakaz wprowadzania zwierząt na teren cmentarza. Argumentacja skargi w tym zakresie nie przystaje do okoliczności kontrolowanej sprawy.

Zgodnie bowiem z treścią §10 pkt 4 załącznika do uchwały Rady Gminy Orchowo z dnia 26 października 2019 roku Nr XLIV/207/17 „osoby niepełnoletnie mogą korzystać z altany i grilla wyłącznie pod opieką i nadzorem osób dorosłych, tj. rodziców lub opiekunów”. Uważna analiza powołanego zapisu ujawnia, że nie dotyczy on kwestii „przebywania w miejscach publicznych”, lecz normuje zagadnienie „korzystania z altany i grilla”. Spójnik koniunkcji nakazuje przyjąć, że nakaz korzystania z altany pod nadzorem rodzica/opiekuna dotyczy wyłącznie sytuacji urządzania grilla przez osoby niepełnoletnie. Tego rodzaju

ograniczenie nie pozostaje w kolizji z „wolnością poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, lecz ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia w zakresie korzystania z urządzeń użyteczności publicznej.

Sąd w podziela stanowisko strony skarżącej, co do żądania stwierdzenia nieważności §11 oraz §12 załącznika do uchwały Rady Gminy Orchowo z dnia 26 października 2019 roku Nr XLIV/207/17.

Pierwszy z zapisów wskazuje, że na terenie strefy sportu i rekreacji znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy z dnia 9 listopada 1995 roku o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Drugi zapis zawiera informację, że odpowiedzialność za szkody materialne jest ponoszona zgodnie z ustawą - Kodeks cywilny.

We wskazanych jednostkach redakcyjnych nie została zawarta żadna treść normatywna. Strona skarżąca trafnie zauważa, że regulamin korzystania ze strefy sportu i rekreacji w Orchowie przy ulicy Powstańców Wielkopolskich 3 ma charakter aktu prawa miejscowego. Zamieszczanie w nim zapisów o charakterze informacyjnym istotnie narusza art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Sąd podziela stanowisko, że tablica informacyjna jest właściwą formą prawną dla publikacji komunikatów o treści zawartej w §11 i §12 załącznika do uchwały Rady Gminy Orchowo z dnia 26 października 2019 roku Nr XLIV/207/17.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Szymon Widłak

Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Mirella Ławniczak