



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2020 r.

Poz. 2814

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 395/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 5 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Anetta Chołuj

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 Gminy Nowa Ruda
z dnia 25 września 2012 r. nr 206/XXVIII/12
w sprawie regulaminu korzystania z placów zabaw stanowiących własność Gminy
Nowa Ruda w zakresie § 5 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 7, pkt 8 we fragmencie
„spożywania napojów alkoholowych” i pkt 9.

**stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 25 września 2012 r.
nr 206/XXVIII/12 w zaskarżonym zakresie.**

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2012 Rada Gminy Nowa Ruda, działając na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 42 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 206/XXVIII/12 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placów zabaw stanowiących własność Gminy Nowa Ruda. Załącznikiem do tej uchwały był regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie miasta Polanica-Zdrój (dalej: Regulamin, załącznik do uchwały nr 206/XXVIII/12).

W skardze z dnia 27 sierpnia 2019 r. Prokurator Rejonowy w Kłodzku zaskarżył ww. uchwałę w zakresie § 5 pkt 1, 2, 3, 7, 8 we fragmencie „spożywania napojów alkoholowych” i 9 powyższego Regulaminu 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 stanowiący załącznik do uchwały nr 206/XXVIII/12 Regulamin wprowadza w § 5 następujące zakazy: zakaz niszczenia urządzeń zabawowych oraz elementów wyposażenia placów zabaw (pkt 1), zakaz niszczenia zieleni (pkt 2), zakaz zaśmiecania terenu (pkt 3), zakaz palenia tytoniu i rozpalania ognia (pkt 7), zakaz spożywania napojów alkoholowych (pkt 8), zakaz zakłócania spokoju i porządku publicznego (pkt 9).

W kontekście tym zarzucił, że zakaz niszczenia urządzeń zabawowych oraz elementów wyposażenia placów zabaw (§ 5 pkt 1) reguluje art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń oraz art. 288 § 1 kodeksu karnego. Zakaz niszczenia zieleni (§ 5 pkt 2) został ustanowiony w art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń. Natomiast zakaz zaśmiecania (§ 5 pkt 3) jest regulowany przez art. 145 kodeksu wykroczeń. Zakaz spożywania napojów alkoholowych (§ 5 pkt 8) reguluje art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 487 ze zm.) o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Z kolei zakaz palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci zawiera 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.). Takim miejscem jest niewątpliwie plac zabaw. Zakaz rozpalania ognia reguluje art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kodeksu wykroczeń. Zawarty w § 5 pkt 9 zakaz zakłócania spokoju i porządku publicznego jest objęty dyspozycją art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń.

W odniesieniu do objętego skargą pkt 8 regulaminu korzystania z placów zabaw wnoszący skargę podniósł, że regulacja ta w sposób nieuprawniony powiela normę z art. 54 kodeksu wykroczeń.

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

W odpowiedzi na skargę, Przewodniczący Rady Gminy Nowa Ruda uznał skargę za uzasadnioną w całości. Organ ten przyznał, że zawarte w regulaminie korzystania z placów zabaw 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 Polanicy Zdroju z dnia 25 września 2012 r. 206/XXVIII/12 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placów zabaw stanowiących własność Gminy Nowa Ruda, wraz z tym regulaminem, stanowiącym załącznik do uchwały.

Powyższa uchwała została zmieniona uchwałą 90/X/2019, zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placów zabaw stanowiących własność Gminy Nowa Ruda, podjętą na X sesji w dniu 27 września 2019 r. (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 23 października 2019 r., poz. 6047) w ten sposób, że uchwała z dnia 25 września 2012 r. 206/XXVIII/12 w § 5. otrzymała brzmienie: „§ 5. Na terenie placu zabaw zabrania się w szczególności: 1) wprowadzania zwierząt, 2) wnoszenia niebezpiecznych przedmiotów, 3) jazdy na rowerze lub poruszania się pojazdem mechanicznym, 4) przebywania osób w stanie wskazującym na spożycie alkoholu oraz osób pod wpływem innych środków oburzających, 5) korzystania z urządzeń zabawowych w przypadku, gdy są one mokre lub oblodzone”.

Mając powyższe na uwadze Sąd zauważa, że w niniejszej sprawie brak było podstaw do umorzenia postępowania ze względu na podjęcie przez Radę Gminy Nowa Ruda - w związku ze skargą Prokuratora – uchwały, którą wyeliminowano z obrotu prawnego punkty Regulaminu objęte skargą. Zmiana uchwały w tym zakresie nie czyniła bezprzedmiotowym postępowania sądowego zainicjowanego skargą Prokuratora. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest bowiem ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego z daty ich podjęcia. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (sygn. akt W 5/94, OTK 1994/2/44), dokonując wykładni postanowień art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyraził pogląd, który podziela Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, że zmiana lub uchylenie uchwały dokonane po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę uchwały. Tak więc nawet uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na tę uchwałę. Istotne bowiem jest to, że skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy (lub jej części) jest wyeliminowanie wadliwych postanowień z obrotu prawnego od chwili podjęcia (ex tunc). Oznacza to zatem uznanie braku skuteczności stosowania aktu w tej części od chwili jego podjęcia (uchwalenia). Powyższe rozróżnienie ma niewątpliwie znaczenie z punktu widzenia interesu prawnego adresatów norm prawnych zawartych w zaskarżonej uchwale. Nie budzi bowiem wątpliwości, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały, polegające na orzeczeniu o nieważności (w części) od daty jej podjęcia, są dalej idące niż zmiana uchwały, wywierające skutki od daty wejścia w życie nowej uchwały. Dopuszczalność orzekania w przedmiocie legalności uchwały jednostki samorządu terytorialnego, uchylonej po wniesieniu skargi do sądu, została potwierdzona także w orzecznictwie (np. wyrok NSA z dnia 22 marca 2007r., sygn. akt II OSK 1776/06, LEX nr 327767, wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07, LEX nr 384291).

Przechodząc do oceny merytorycznej zarzutów skargi Sąd uznał za zasadne podniesione w niej zarzuty naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. na skutek przekroczenia delegacji ustawowej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Na podstawie powołanego przepisu u.s.g. rada gminy ma prawo ustanawiania prawa miejscowego m.in. w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Zgodzić się należy ze skarżącym Prokuratorem, że kontrolowana uchwała wraz z załącznikiem stanowi akt prawa miejscowego. W myśl art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Należy również wskazać, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy, o czym stanowi art. 94 Konstytucji RP. Z powyższego wynikają dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o zależnej w stosunku do ustaw pozycji tych aktów w hierarchii źródeł prawa. Po drugie, akty prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o tę delegację normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. A contrario, niedopuszczalne jest redagowanie aktów prawa miejscowego w taki sposób, by regulacje w nich zawarte stanowiły powtórzenie, czy modyfikowanie obowiązujących już norm rangi ustawowej. Pogląd ten,

znajdujący powszechną akceptację w orzecznictwie sądowym, należy wyprowadzić także z uregulowań rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. nr 100, poz. 908, dalej: rozporządzenie). Zgodnie z § 135 wspomnianego rozporządzenia, 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 (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2019 r., sygn. akt . III SA/Wr 413/19, CBOSA).

Wymaga również odnotowania, że uchwalenie aktów prawa miejscowego z naruszeniem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności tych przepisów prawa miejscowego, które zostały podjęte z przekroczeniem takiej delegacji. Przez przekroczenie delegacji ustawowej należy rozumieć także ich uchwalenie w sposób niezgodny z zasadami prawidłowej legislacji.

W świetle przedstawionych uwag natury ogólnej Sąd podzielił stanowisko prokuratora wnoszącego skargę, że objęte zarzutami skargi unormowania załącznika do uchwały Rady Miejskiej Polanicy Zdroju z dnia 28 kwietnia 2011 r. nr VIII/35/2011 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 placów zabaw 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.

Odnośnie do wprowadzonego w punkcie 1 § 5 Regulaminu zakazu niszczenia urządzeń zabawowych oraz elementów wyposażenia placów zabaw wskazać należy, że art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń obejmuje swoim zakresem normowania także zachowania wskazane w zaskarżonym fragmencie uchwały. Zgodnie bowiem z powołanym wyżej przepisem karze podlega ten „Kto ze złośliwości lub swawoli utrudnia lub uniemożliwia korzystanie z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego, a w szczególności uszkadza lub usuwa przyrząd alarmowy, instalację oświetleniową, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławkę”. Urządzenia i elementy wyposażenia placów zabaw niewątpliwie mieszczą się w kategorii urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego. Ponadto stanowią własność gminy, przez co w przypadku ich niszczenia lub uszkodzenia znajdzie zastosowanie także art. 288 § 1 kodeksu karnego, penalizujący zachowania polegające na niszczeniu, uszkodzaniu cudzej rzeczy lub czynieniu jej niezdatną do użytku.

Zakaz niszczenia zieleni (§ 5 pkt 2 Regulaminu) pokrywa się z wykroczeniem opisanym w art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń – karze grzywny lub nagany podlega ten „Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkadza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu”. Z kolei wyrażony w § 5 pkt 3 załącznika do zaskarżonej uchwały zakaz zaśmiecania został uregulowany przez art. 145 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym karze grzywny podlega, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

Natomiast wprowadzony w § 5 pkt 9 Regulaminu zakaz zakłócania spokoju i porządku publicznego jest objęty dyspozycją art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym 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.

Zawarty w punkcie 7 § 5 Regulaminu zakaz rozpalania ognia i palenia tytoniu można wyinterpretować z treści odpowiednio - art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kodeksu wykroczeń. Przepis art. 82 § 1 pkt 1 kodeksu wykroczeń stanowi, że: „Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego

ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych (pkt 1) oraz nieprzestrzeganiu zasad bezpieczeństwa przy używaniu lub przechowywaniu materiałów niebezpiecznych pożarowo, w tym gazu płynnego w butlach (pkt 5) podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany. Ponadto zakaz palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci zawiera 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.). Zgodnie z treścią tego przepisu, zabrania się palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dla dzieci.

W odniesieniu do §5 pkt 8 Regulaminu należy wskazać, że przekroczenie normy kompetencyjnej nastąpiło tu poprzez powtórzenie zakazu wynikającego z Zakaz spożywania napojów alkoholowych reguluje art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis ten stanowi, że zabrania się spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów. Jakkolwiek w art. 14 ust. 2a wspomnianej ustawy mowa jest o miejscu publicznym a nie o placu zabaw dla dzieci, to niewątpliwie należy uznać, że plac zabaw, jako miejsce ogólnodostępne, spełnia kryteria miejsca publicznego.

Mając na uwadze powyższe Sąd stwierdza, że przywołane regulacje uchwały Rady Gminy Nowa Ruda z 25 września 2012 r. nr 206/XXVIII/12 w sprawie uchwalenia regulaminu korzystania z placów zabaw stanowiących własność Gminy Nowa Ruda naruszają art. 137 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, gdyż zawierają zakazy, które zostały wcześniej uregulowane w regulacjach ustawowych. To zaś skutkuje wydaniem zaskarżonego aktu z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g, stanowiąc istotne naruszenie przepisów prawa.

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.