



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 czerwca 2020 r.

Poz. 3957

WYROK NR II SA/WR 625/19
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Olga Białek

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (sprawozdawca)

Protokolant:

asystent sędziego Małgorzata Szymańska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 21 listopada 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kłodzku
na uchwałę Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju
z dnia 27 czerwca 2011 r. nr X/35/2011
w przedmiocie uchwalenia regulaminu korzystania z Parku Zdrojowego w Dusznikach-Zdroju

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dusznikach Zdroju w dniu 27.06.2011 r. podjęła uchwałę nr X/35/2011 w sprawie regulaminu korzystania z Parku Zdrojowego w Dusznikach –Zdroju.

W złożonej na wskazaną uchwałę skardze Prokurator Rejonowy w Kłodzku wniósł o stwierdzenie jej nieważności całości. Zarzucił, że uchwała istotnie narusza art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8.03.1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506) dalej: u.s.g., polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, poprzez wprowadzenie w regulaminie zakazów, które zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących - zawartych w aktach rangi ustawowej.

Prokurator wskazał, że zakaz zaśmiecania (§ 2 pkt 1 regulaminu stanowiącego załącznik do uchwały) jest regulowany przez art. 145 kodeksu wykroczeń. Nie jest zgodne z prawem uregulowanie zakazu poruszania pojazdów na terenie parku w regulaminie parku (§ 2 pkt 2 oraz § 4 regulaminu), ponieważ zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych w art. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1990), należy do starosty - jako podmiotu zarządzającego drogami gminnymi albo do burmistrza - jako podmiotu zarządzającego drogami wewnętrznymi. Przepisy regulaminu parku nie mogą stanowić prawnej podstawy uchwalenia w nim organizacji ruchu także dlatego, że uchwaliła go rada miejska, która nie ma legitymacji do regulowania pod względem prawnym zasad ruchu pojazdów na drogach gminnych ani wewnętrznych, którą to legitymację ma odpowiednio starosta albo burmistrz. Zakaz jazdy na rowerach w sposób zagrażający bezpieczeństwu użytkowników parku (§ 2 pkt 2 regulaminu) objęty jest art. 86 § 1 kodeksu wykroczeń. Również zakaz biwakowania, rozpalania ognisk i pozostawiania palących się przedmiotów (§ 2 pkt 3 regulaminu) regulowany jest art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kodeksu wykroczeń. Zakaz niszczenia lub uszkodzenia drzew i innych roślin rosnących na terenie parku oraz rozkopywania gruntu (§ 2 pkt 4 regulaminu) ustanowiono w art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń. Z kolei zakaz niszczenia lub uszkodzenia ławek, koszy na śmieci, oraz innych obiektów (§ 2 pkt 5 regulaminu) reguluje art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń oraz art. 288 § 1 kodeksu karnego. Natomiast określony w § 2 pkt 6 zakaz zanieczyszczania cieków wodnych reguluje art. 182 kodeksu karnego.

Odnosząc się do § 2 pkt. 7 i 9 regulaminu określającego zakaz wprowadzania psów bez smyczy, kagańca i puszczania ich luzem oraz pozostawiania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta prokurator wskazał na przekroczenie przez Radę Miejską delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem organom gminy przysługuje prawo do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Z treści przytoczonego przepisu wynika, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do sformułowania generalnego nakazu wyprowadzania psów na smyczy, czy w kagańcu. Wskazaną regulacją organ nałożył na adresatów norm obowiązki zbyt rygorystyczne, bez uwzględnienia zasady proporcjonalności (bez zastosowania środków adekwatnych i proporcjonalnych do celu regulacji). W tym zakresie autor skargi przytoczył argumentację znaną z licznych orzeczeń sądowych dotyczących tego zagadnienia (m.in. z wyroku WSA w Bydgoszczy z 25.06.2019 r., sygn. II SA/Bd 1433/18). Wskazał dalej, że zakaz pozostawiania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta został uregulowany art. 91 oraz art. 145 kodeksu wykroczeń. Z kolei uregulowany w § 2 pkt 9 regulaminu zakaz zakłócania ciszy, a także używania sprzętu nagłaśniającego bez zgody zarządcy, o ile jego użycie zakłóca spokój, porządek publiczny, uregulowane jest w art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń. Natomiast jeżeli jego użycie w ogóle nie powoduje zakłóceń tego typu, wydanie - w uchwale obejmującej regulamin parku - zakazu używania takiego sprzętu wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie. Określony natomiast w § 2 pkt 10 regulaminu zakaz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych normuje art. 82 § 1 pkt 1 i 5 oraz 82 § 5 i art. 83 § 1 kodeksu wykroczeń. Sformułowany w § 2 punkcie 11 regulaminu zakaz umieszczania napisów oraz grafiki na budowach, murach i innych urządzeniach został ustanowiony w art. 63a § 1 kodeksu wykroczeń. W dyspozycji tego przepisu zawiera się również zakaz umieszczania reklam, tablic i ogłoszeń bez zgody zarządcy (§ 2 pkt 12 regulaminu). Określony w § 2 pkt 13 regulaminu zakaz handlu i usług bez zgody zarządcy, jest już uregulowany odpowiednio w art. 60³ kodeksu wykroczeń oraz art. 60 § 1 kodeksu wykroczeń. Odnosząc się do § 3 regulaminu autor skargi wskazał, że zakaz spożywania napojów alkoholowych reguluje art. 14 ust. 2a ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j.: Dz.U. z 2016 poz. 487 ze zm.). W zakresie zakazu palenia tytoniu wskazał natomiast art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy z 9.11. 1995r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r., nr 10, poz. 55 ze zm.), który zabrania palenia wyrobów tytoniowych w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci. Takim miejscem jest z kolei park. Zakazy dotyczące sprzedaży i posiadania środków odurzających i substancji

psychotropowych zostały uregulowane w ustawie z 29.07.2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 852).

W odpowiedzi na skargę Burmistrz wniósł o jej oddalenie. Organ podkreślił fakt poddania skarżonej uchwały weryfikacji przez Wojewodę Dolnośląskiego w trybie art. 90 ust. 1 u.s.g. Wówczas uchwała nie została kwestionowana w żadnej części i obowiązuje od roku 2011. Niezależnie od powyższego, w związku z podniesionymi zarzutami, organ poinformował o wszczęciu prace w celu uchylenia skarżonej uchwały i ewentualnego przyjęcia nowego regulaminu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie. Należało stwierdzić nieważność skarżonej uchwały w całości zgodnie z żądaniem skarżącego.

W niniejszej sprawie skarga została złożona przez Prokuratora, co oznacza, że nie musiała być poprzedzona wyczerpaniem środków zaskarżenia (art. 52 § 1 p.p.s.a.), a jej wniesienie nie było ograniczone żadnym terminem, gdyż skarga dotyczy aktu prawa miejscowego (art. 53 § 3 p.p.s.a.).

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju z dnia 27.06.2011 r., nr X/35/2011 w sprawie Regulaminu korzystania z Parku Zdrojowego w Dusznikach –Zdroju.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 4 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ustawodawca wskazał w art. 40 ust. 3 u.s.g., 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.

Prokurator słusznie wskazał, że Rada Miejska w Dusznikach Zdroju uchwalając zaskarżony Regulamin przekroczyła wynikającą dla niej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. delegację ustawową.

Zgodzić należy się z Prokuratorem, że wprowadzone zaskarżoną uchwałą zakazy zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących. I tak:

Zakaz zaśmiecania jest regulowany przez art. 145 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: "Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany".

Trafnie też Prokurator wskazał, że nie jest zgodne z prawem uregulowanie zakazu poruszania pojazdów silnikowych, zaprzęgowych bez zgody zarządcy parku. Zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych w art. 10 ustawy Prawo o ruchu drogowym, należy do starosty - jako podmiotu zarządzającego drogami gminnymi albo do burmistrza - jako podmiotu zarządzającego drogami wewnętrznymi. W obu przypadkach, ustalenie organizacji ruchu wymaga ponadto stosowania na każdej z tych dróg znaków drogowych określonych w powyższej ustawie i jej przepisach wykonawczych, których nie wprowadza kwestionowany regulamin, a ponadto nie może ich wprowadzać żaden regulamin parku. Przepisy regulaminu parku nie mogą stanowić prawnej podstawy uchwalenia w nim organizacji ruchu także dlatego, że uchwaliła go rada miejska, która nie ma legitymacji do regulowania pod względem prawnym zasad ruchu pojazdów na drogach gminnych ani wewnętrznych, którą to legitymację ma odpowiednio starosta albo burmistrz. Z kolei zakaz jazdy na rowerach w sposób zagrażający bezpieczeństwu użytkowników parku objęty jest art. 86 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: "Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny".

Zakaz biwakowania, rozpalania ognisk i pozostawiania palących się przedmiotów palenia ognisk i pozostawiania palących się przedmiotów reguluje art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: "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 [...], nieprzestrzeganiu zasad bezpieczeństwa przy używaniu lub przechowywaniu materiałów niebezpiecznych pożarowo, w tym gazu płynnego w butlach [...] podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany".

Zakaz niszczenia lub uszkodzania drzew i innych roślin rosnących na terenie parku oraz rozkopywania gruntu reguluje art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: "Kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkodza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta

znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego deptce trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu podlega karze grzywny do 1.000 złotych albo karze nagany".

Zakaz niszczenia lub uszkodzania ławek, koszy na śmieci, oraz innych obiektów reguluje art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym: "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, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny" oraz art. 288 § 1 kodeksu karnego, według którego: "Kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5".

Zakaz zanieczyszczania cieków wodnych został uregulowany w art. 182 § 1 kodeksu karnego, zgodnie z którym: "Kto zanieczyszcza wodę, powietrze lub powierzchnię ziemi substancją albo promieniowaniem jonizującym w takiej ilości lub w takiej postaci, że może to zagrozić życiu lub zdrowiu człowieka lub spowodować istotne obniżenie jakości wody, powietrza lub powierzchni ziemi lub zniszczenie w świecie roślinnym lub zwierzęcym w znacznych rozmiarach, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5".

Wprowadzenie zakazu wprowadzania psów bez smyczy, kagańca i puszczenia ich luzem oraz pozostawiania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta jest jednym z obowiązków utrzymujących zwierzęta domowe, mających na celu ochronę przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku, ma swoje uzasadnienie w art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.). W tym znaczeniu regulacja ta powinna stanowić część uchwalonego przez radę na podstawie odrębnej delegacji ustawowej regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Ponadto zasadnie Prokurator wskazuje, że przekroczeniem normy kompetencyjnej jest zakaz wyprowadzania psów bez smyczy, kagańca i puszczenia ich luzem. Przede wszystkim należy wskazać, że obowiązek zachowania szczególnej ostrożności w związku z trzymaniem zwierzęcia wprowadza art. 77 Kodeksu wykroczeń. Ponadto generalny nakaz wyprowadzania psów na smyczy i w kagańcu, niezależnie od jego cech i innych uwarunkowań (w tym choroby, czy wieku zwierzęcia) może w określonych sytuacjach prowadzić do działań niehumanitarnych. Co więcej, jak wszelkie ograniczenia praw jednostki, także ograniczenia uprawnień właściciela psa bądź nałożenie na niego dodatkowych obowiązków, muszą być wprowadzane z poszanowaniem zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Postanowienia regulaminu nie pozwalające na uwzględnienie specyficznych sytuacji i tym samym niekiedy nadmierne, w rezultacie prowadzące do sankcji karnych, mogą tę zasadę naruszać, tym bardziej gdy nakazane regulaminem środki ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia mogą być uznane za bardziej rygorystyczne, niż środki przewidziane ustawami i innymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 13.09.2012r., sygn. akt II OSK 1492/12, odmiennie NSA w wyroku z 17.11.2015 r., sygn. akt II OSK 618/14).

Zakaz zakłócania ciszy, a także używania sprzętu nagłośniającego bez zgody zarządy, o ile jego użycie zakłóca spokój, porządek publiczny reguluje 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".

Zakaz używania materiałów pirotechnicznych i szkodliwych substancji chemicznych reguluje kodeksu wykroczeń w art. 50a § 1 ("Kto w miejscu publicznym posiada nóż, maczetę lub inny podobnie niebezpieczny przedmiot, a okoliczności jego posiadania wskazują na zamiar użycia go w celu popełnienia przestępstwa, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 3.000 zł"), art. 51 § 1 (wyżej wskazany), art. 82 § 1 pkt 1 i 5 (wyżej wskazane), art. 82 § 5 ("Kto w inny sposób nieostrożnie obchodzi się z ogniem, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany"), art. 83 § 1 ("Kto nieostrożnie obchodzi się z materiałami wybuchowymi, łatwo zapalnymi lub substancjami promieniotwórczymi albo wykracza przeciwko przepisom o wyrobie, sprzedaży, przechowywaniu, używaniu lub przewożeniu takich materiałów, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany").

Z kolei zakaz umieszczania napisów oraz grafik na budowach, murach i innych urządzeniach reguluje art. 63a § 1 kodeksu wykroczeń, Zgodnie z którym "Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym głoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny". W dyspozycji tego przepisu zawiera się również zakaz umieszczania reklam, tablic i ogłoszeń bez zgody zarządcy.

Sformułowany w kwestionowanym regulaminie zakaz handlu i usług bez zezwolenia, jest już uregulowany odpowiednio w art. 60³ § 1 kodeksu wykroczeń, z którego wynika, że "Kto prowadzi sprzedaż na terenie wiążącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny" oraz z art. 601 § 1 kodeksu wykroczeń, z którego wynika, że "Kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny".

Zakaz spożywania napojów alkoholowych reguluje natomiast art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym: "Zabrania się spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów".

Argumenty organu dotyczące objęcia zaskarżonej uchwały postępowaniem nadzorczym oraz chęć zmiany uchwały są w świetle wyżej opisanej wykładni prawa bezzasadne.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.