



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 lutego 2021 r.

Poz. 917

WYROK NR II SA/WR 132/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 października 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

Sędzia WSA Alicja Palus

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński – spr.

Protokolant

starszy asystent sędziego Malwina
Jaworska - Wołyniak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu
27 października 2020 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Bystrzycy Kłodzkiej
na uchwałę Rady Miejskiej w Łądku Zdroju
z dnia 1 marca 2012 r. nr XX/124/12
w przedmiocie przyjęcia regulaminu korzystania z parków

stwierdza nieważność § 2 pkt 1, 4, 5 we fragmencie „rozpalania ognisk i pozostawiania palących się lub tłących przedmiotów”, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16 i § 3 załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą z 01.03.2012 r. (nr XX/124/12) Rada Miejska Łądko-Zdroju przyjęła regulaminu korzystania z parków (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2012 r., poz. 1145 ze zm.) – dalej także jako "uchwała". Zgodnie z § 1 uchwały regulamin korzystania z parków w Łądku-Zdroju, stanowi załącznik nr 1 do uchwały.

W § 2 pkt 1, pkt 4, pkt 5, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 11, pkt 13, pkt 14, pkt 15, pkt 16 załącznika nr 1 do uchwały postanowiono, że: "Na terenie Parków w Łądku-Zdroju zabrania się.

1. Przebywania na terenie Parku w stanie nietrzeźwości lub po spożyciu środków odurzających.
4. Handlu i świadczenia usług bez zgody Burmistrza Łądko-Zdroju.
5. Biwakowania, rozpalania ognisk i pozostawiania palących się lub tłących przedmiotów.
7. Umieszczania napisów oraz grafiki na budowach, murach i innych urządzeniach lub obiektach.
8. Umieszczania reklam, tablic i ogłoszeń bez zgody Burmistrza Łądko-Zdroju.
9. Niszczenia lub uszkodzania zieleni.
11. Niszczenia, uszkodzania, przestawiania ławek, koszy oraz innych urządzeń i obiektów.
13. Zaśmiecania parku.
14. Zakłócania spokoju.
15. Ruchu pojazdów silnikowych z zastrzeżeniem § 3 ust. 1.
16. Ruchu pojazdów zaprzęgowych oraz jazdy wierzchem."

Według § 3 pkt 1 i pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały: "1. Dopuszcza się do ruchu na terenie parków, wyłącznie po nawierzchniach utwardzonych - wytyczonych alejkach, pojazdy silnikowe o masie całkowitej do 3,5 t, wykonujące czynności związane z utrzymaniem zieleni, czystości i porządku, patroli Policji i Straży Miejskiej.

2. Dopuszcza się jazdę na rowerach i urządzeniach rolkowych wyłącznie po nawierzchniach utwardzonych - wytyczonych alejkach, w sposób zapewniający bezpieczeństwo użytkowników parku oraz w sposób nie powodujący uszkodzania nawierzchni i urządzeń parkowych."

W wskazanym zakresie Prokurator zarzucił Radzie:

- 1) w § 2 pkt 1 załącznika nr 1 do uchwały sprzeczność z art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji;
- 2) w § 2 pkt 4, pkt 5 w części dotyczącej zakazu rozpalania ognisk, i pozostawiania palących lub tłących przedmiotów, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 11, pkt 13, pkt 14, pkt 15, pkt 16 oraz § 3 pkt 1 i pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały sprzeczność z § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", poprzez wprowadzenie w zakazów określonego zachowania się, stanowiących powielenie zakazów penalizowanych w innych aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Formułując takiej treści zarzuty skargi jej autor wniósł o stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do wskazanej uchwały w zaskarżonym zakresie.

W uzasadnieniu skargi odnosząc się do zarzutu kierowanego wobec § 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały Prokurator wskazał, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako elementu wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Konstytucji, wymaga - zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji RP - ustawowego upoważnienia. Park jest bowiem miejscem powszechnie dostępnym, dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego należy uznać za niedopuszczalne i godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i równości, wyrażone w art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok WSA w Gliwicach z 07.07.2015 r., sygn. akt IV SA/G1 1213/14, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 12.01.2017 r., sygn. akt. II SA/Go 1018/16).

Odnosząc się do regulacji przyjętej w § 2 pkt 4 i pkt 5 regulaminu w części dotyczącej zakazu rozpalania ognisk i pozostawiania palących lub tłących przedmiotów oraz handlu i świadczenia usług bez zgody burmistrza, autor skargi podniósł, że takie zakazy zostały już zawarte w regulacjach innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. Wprowadzony w § 2 pkt 4 regulaminu zakaz handlu i usług bez zezwolenia jest już uregulowany w art. 60(3) § 1 oraz z art. 60(1) § 1 kodeksu wykroczeń. Naruszenie zakazu palenia ognisk i pozostawiania palących się lub tłących przedmiotów (§ 2 pkt 5 załącznika) jest sankcjonowane

w art. 82 § 1 pkt 1 i 5 kodeksu wykroczeń. Z kolei zakazy wynikające z § 2 pkt 7 i pkt 8 załącznika reguluje art. 63a § 1 kodeksu wykroczeń. Zakaz niszczenia lub uszkodzania zieleni (§ 2 pkt 9 załącznika) powtarza regulację określoną w art. 144 § 1 kodeksu wykroczeń. Zakaz niszczenia, uszkodzania, przestawiania ławek, koszy oraz innych urządzeń i obiektów (§ 2 pkt 11 załącznika) uregulowany jest w art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń. Zakaz wprowadzania psów bez smyczy (a ras uznawanych za agresywne bez smyczy i kagańca), puszczania psów luzem oraz pozostawiania zanieczyszczeń spowodowanych przez zwierzęta (§ 2 pkt 12 załącznika), jako jednego 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 przepisie art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który to przepis nie został wskazany jako podstawa podjęcia uchwały. Zakaz zaśmiecania (§ 2 pkt 13 załącznika) jest regulowany przez art. 145 kodeksu wykroczeń. Zakaz zakłócania spokoju (§ 2 pkt 14 załącznika) reguluje art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń. Zakaz ruchu pojazdów oraz regulacje dotyczące zezwolenia na ruch pojazdów (§ 2 pkt 15, 16, § 3 pkt 1 i 2 załącznika) jest sprzeczny z ustawą Prawo o ruchu drogowym. 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. Według Prokuratora, przepisy regulaminu parku nie mogą stanowić prawnej podstawy uchwalenia w nim zasad 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. Taką legitymację ma odpowiednio starosta albo burmistrz.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Łądko-Zdrój poinformował, że Rada Miejska uwzględniła w całości stanowisko Prokuratora zawarte w skardze i na sesji w dniu 27.02.2020 r. podjęła uchwałę w sprawie zmiany zaskarżonej uchwały. Mocą uchwały nr XVII/118/2020 skreślono przepisy zakwestionowane przez Prokuratora, tj. § 2 pkt 1, 2, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 i 16. W związku z powyższym Burmistrz wniósł o umorzenie przedmiotowego postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

W realiach badanej sprawy kontroli sądowoadministracyjnej poddano wymienione w skardze postanowienia załącznika nr 1 do uchwały nr XX/124/12 Rady Miejskiej w Łądku Zdrój z 01.03.2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z parków, tj. § 2 pkt 1, pkt 4, pkt 5 w części dotyczącej zakazu rozpalania ognisk i pozostawiania palących lub tłących przedmiotów, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 11, pkt 13, pkt 14, pkt 15, pkt 16 oraz § 3 pkt 1 i pkt 2. Prokurator wniósł o stwierdzenie ich nieważności.

W pierwszym rzędzie należy odnieść się do wyartykułowanego w odpowiedzi na skargę żądania umorzenia postępowania sądowoadministracyjnego, co ma wynikać z faktu podjęcia przez Radę Miejską uchwały z 27.02.2020 r., nr XVII/118/2020 w sprawie zmiany zaskarżonej uchwały w zakresie zakwestionowanym przez Prokuratora. Zdaniem Sądu w składzie orzekającym uwzględnienie tego wniosku jest niedopuszczalne. Abstrahuje już nawet od tego, że pomimo deklaracji zawartych w odpowiedzi na skargę, zmianą nie objęto wszystkich kwestionowanych regulacji, tj. § 2 pkt 4, pkt 7, pkt 11 oraz § 3 pkt 1 i 2 uchwały, które nadal pozostawiono w obrocie prawnym, jako obowiązujące, to przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że fakt uchylenia przez Radę części kwestionowanych przepisów uchwały przed datą orzekania przez Sąd, nie stanowi przesłanki umorzenia postępowania. Istotą sądowej kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne jest ocena legalności zaskarżonych aktów i czynności według stanu prawnego i faktycznego sprawy z daty ich podjęcia. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 14.09.1994 r. (W 5/94, OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni

zbędnym wydania przez Sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej podjęcie. W uchwale zaś z 14.02.1994r. (K 10/93, OTK 1994, cz. I, poz. 7) Trybunał stanął na stanowisku, że "przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeśli można go zastosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości". Tak, więc uchylenie zaskarżonej uchwały przez organ, który ją podjął, przed wydaniem wyroku nie czyniło bezprzedmiotowym rozpoznania skargi na uchwałę.

W ramach uwag o charakterze ogólnym podkreślić trzeba, że sankcja nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa nie została powiązana przez ustawodawcę z konkretnym rodzajem naruszenia prawa. W judykaturze przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713) - dalej u.s.g., zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27.04.2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51).

Jednym ze wspomnianych "rudymentalnych kanonów" tworzenia prawa jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 w zw. z § 143 rozporządzenia, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Podobnie zakotwiczona w art. 94 Konstytucji jest dyrektywa wynikająca z art. 118 w zw. z § 143 rozporządzenia, w świetle której w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2010, s. 633).

Stąd w orzecznictwie przyjmuje się, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa, występuje wówczas, kiedy dochodzi do sytuacji uregulowania przez prawodawcę lokalnego materii uregulowanej już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykroczenia poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.10.2009 r., sygn. akt II SA/Bd 688/09).

Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, że postanowienia zaskarżonego regulaminu, jako aktu prawa miejscowego, nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia unormowany w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Na podstawie tego przepisu organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych,
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- 3) zasad zarządu mieniem gminy,
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Szczególną, odrębną w stosunku do wyliczonych w art. 40 ust. 2 pkt 1–4 ustawy aktów prawa miejscowego kategorię stanowią przepisy porządkowe, które stosownie do art. 40 ust. 3 rada gminy także może wydawać jednak jedynie wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym

w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z mocy zaś ust. 4 cytowanego artykułu przepisy porządkowe, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

W przedstawionym stanie prawnym zasadnie Prokurator wykazał naruszenie Konstytucyjnej zasad równości poprzez przyjęcie w § 2 pkt 1 regulaminu zakazu przebywania na terenie Parków w Łądku-Zdrój osobom w stanie nietrzeźwym lub po spożyciu środków odurzających. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa, jak stanowi orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo" (m.in. orzeczenie K 3/89, OTK 1989, cz. I, poz. 5; orzeczenie K 17/95, OTK 1995, nr 3, poz. 18. s. 177; wyrok K 7/98 OTK ZU 1998, nr 6, poz. 96, s. 505; wyrok K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; wyrok SK 10/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 41). Ocena zgodności z zasadą równości wymaga ustalenia, czy jest możliwe wskazanie wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej, która uzasadniałaby wyróżnienie określonej grupy podmiotów z ogółu. Bez wątpienia park miejski jest miejscem powszechnie dostępnym, dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na jego terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego - aczkolwiek w stanie nietrzeźwym - uznać należy za niedopuszczalne i godzące poczucie sprawiedliwości społecznej i równości.

Zasadnie również Prokurator stwierdził, że przedmiotem zakwestionowanej uchwały objęto zakres uregulowany już aktem rangi ustawowej, czyli Kodeksem wykroczeń wprowadzającym m.in. odpowiedzialność za wykroczenie sprawcy, który prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy (art. 60 (3) § 1) lub, który wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia (art. 60 (1) § 1). Zakaz palenia ognisk i pozostawiania palących się lub tłących przedmiotów (§ 2 pkt 5 regulaminu) 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. Z kolei umieszczenie napisów lub grafik na budowlach, murach i innych urządzeniach lub obiektach (§ 2 pkt 7 regulaminu) może stanowić "uszkodzenie mienia" w rozumieniu art. 288 § 1 kodeksu karnego (albo w zależności od wysokości szkody - wykroczenie przewidziane w art. 124 kodeksu wykroczeń) wówczas, gdy w wyniku tego działania nastąpiło pomniejszenie wartości materialnej lub użytkowej budynku, obiektu lub innej rzeczy w takim stopniu, że do usunięcia tego uszkodzenia konieczne jest naruszenie ich substancji. W innym wypadku takie działanie może stanowić wykroczenie określone w art. 63a kodeksu wykroczeń. Na podstawie tego ostatniego przepisu kodeksu wykroczeń odpowiadać będzie ten, kto umieszcza reklamy, tablice i ogłoszenia bez zgody burmistrza (§ 2 pkt 8 regulaminu). W kodeksie wykroczeń opisane jest również zachowanie polegające niszczeniu lub uszkodzaniu zieleni (§ 2 pkt 9 regulaminu). Zgodnie z art. 144 kodeksu wykroczeń, kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego, między innymi, niszczy lub uszkodza roślinność albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany. Wykroczeniem jest także, zgodnie z art. 145 kodeksu wykroczeń zanieczyszczanie lub zaśmiecanie miejsc dostępnych dla publiczności, tym samym umieszczony w § 2 pkt 13 regulaminu zakaz zaśmiecania parku jest nieprawidłowy.

Analogicznie należy ocenić zakaz zakłócania spokoju zawarty w § 2 pkt 14 regulaminu albowiem kwestia ta uregulowana jest w art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń. Zgodzić się należy również z Prokuratorem w kwestii niezgodności regulacji dotyczącej zakazu ruchu pojazdów oraz regulacji dotyczącej zezwoleń na ruch pojazdów (§ 2 pkt 15, 16, § 3 pkt 1 i 2 regulaminu) z ustawą Prawo o ruchu drogowym. 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. 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 nie może ich wprowadzać żaden regulamin parku. Ponadto legitymację do regulowania pod względem prawnym zasad ruchu pojazdów na drogach gminnych i wewnętrznych posiada odpowiednio starosta albo burmistrz.

Z przedstawionych powodów zachodziła konieczność stwierdzenia na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. nieważności przepisów regulaminu w przywołanych powyżej jednostkach redakcyjnych, jako istotnie naruszających obowiązujące, a przytoczone powyżej przepisy prawa powszechnie obowiązującego.