



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Maria Mysiak (spr.)
Sędziowie	Sędzia NSA Stefan Kłosowski, Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Aneta Ciesielska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kamieniu Pomorskim
na uchwałę Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim
z dnia 12 października 2018 r. nr L/484/18
w przedmiocie wprowadzenia Regulaminu korzystania z Parku miejskiego im.
Papieża Jana Pawła II w Kamieniu Pomorskim

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Agnieszka Dimek

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim w dniu 12 października 2018 r., na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 994, dalej również: „u.s.g.”), podjęła uchwałę Nr L/484/18 w sprawie wprowadzenia Regulaminu korzystania z Parku miejskiego im. Papieża Jana Pawła II w Kamieniu Pomorskim. Przedmiotowy regulamin stanowi załącznik nr 1 do uchwały.

Uchwała ta, jako stanowiąca akt prawa miejscowego, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z 2018 roku pod poz. 5282 w dniu 14 listopada 2018 r. i weszła w życie w terminie 14 dni od daty jej ogłoszenia.

Opisaną powyżej uchwałę, Prokurator Rejonowy w Kamieniu Pomorskim pismem z dnia 17 stycznia 2019 r. zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

Uchwale tej zarzucił istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., polegające na niezgodnym z prawem wykonaniu delegacji ustawowej określonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., poprzez wprowadzenie w regulaminie zakazów, które zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących - zawartych w aktach rangi ustawowej oraz w akcie prawa miejscowego - uchwale Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 19 lipca 2016 r., Nr XXIV/236/16, w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamień Pomorski (Dz. Urz. Woj. Zach. z dnia 7 listopada 2016 r. poz. 4189), przy czym kwestionowany regulamin niezasadnie zawężyła tę uchwałę; nadto poprzez określenie w nim normy informującej o tym, że wprowadzenie tego regulaminu ułatwi Policji oraz organom Gminy egzekwowanie zachowania ładu i porządku na terenie parku, w sytuacji gdy to stwierdzenie nie wchodzi w skład „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”; a także poprzez określenie w nim, że w sprawach nieuregulowanych treścią regulaminu parku, decyzję podejmuje administrator parku, co stoi w opozycji do konstytucyjnej sady legalizmu - działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa.

Prokurator, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu w sprawach przed sądami administracyjnymi, wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, wskazując, że organ nadzoru nie wniósł żadnych zastrzeżeń do ww. uchwały i w dniu 14 listopada 2018 r. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego pod pozycją 5282. Ponadto wyjaśnił, że zastosowane w Regulaminie korzystania z Parku miejskiego powtórzenia zakazów uregulowanych w aktach rangi ustawowej czy też Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamień Pomorski wynika jedynie z woli i z chęci przybliżenia użytkownikom parku obowiązującego prawa, stworzenia swojego rodzaju wyciągu z obowiązujących przepisów. Jest to wyjście naprzeciw mieszkańcom Gminy Kamień Pomorski i odwiedzających park turystów, kuracjuszy i nie może być traktowane jako rażące naruszenie prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t.: Dz. U. z 2018 r., poz. 2107), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm. zwanej dalej jako "P.p.s.a.") zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

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.).

Rozpoznając sprawę w świetle powołanego wyżej kryterium legalności sąd uznał, iż skarga winna być uwzględniona, bowiem zapisy zaskarżonej uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a tym samym istnieją podstawy do stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z brzmieniem art. 91 ust. 1 u.s.g., jedyną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy jest istotna sprzeczność uchwały lub zarządzenia z prawem.

Wskazać zatem należy, że przepis art. 40 ust. 1 u.s.g. reguluje kompetencję rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego, a takim jest zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim. Zgodnie z tym przepisem, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo więc w akcie rangi ustawowej zawarte musi być upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.s.g. organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego także w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4). Regulamin korzystania z parku miejskiego jest aktem prawa miejscowego wydanym w oparciu o powyższy przepis. Regulamin to normy i zasady prawidłowego postępowania, sformułowane w stosunku do osób korzystających z terenów obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ustanawiając akt prawa miejscowego organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, którego nie może w sposób dowolny naruszać lub modyfikować, co oznacza, że normy prawa miejscowego muszą ściśle mieścić się w granicach ustawowej delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących.

W aktach prawa miejscowego nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Norma prawna to usankcjonowana przez państwo dyrektywa postępowania. Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Przepisy prawne powinny więc zawierać tylko te wypowiedzi, które służą wyrażaniu norm prawnych (wyrok sygn. akt II SA/Go 960/17).

W takim akcie zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej w konsekwencji prowadzi do nieuprawnionego wejścia prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Nadto, unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować, tak więc niedopuszczalne jest dokonywanie powtórzeń przepisów zawartych w aktach wyższej rangi i tym bardziej poddanie ich jakiegokolwiek modyfikacji (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 370/07).

Zdaniem Sądu, Prokurator słusznie zarzucił, iż Rada Miejska w Kamieniu Pomorskim 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 (pkt 2 ppkt 1 i 14 załącznika) 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”.

Zakaz niszczenia i uszkodzenia roślinności oraz rozkopywania gruntu (pkt 2 ppkt 2 i 3 załącznika) 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

Sygn. akt II SA/Sz 226/19

albo obu tym karom łącznie”, pozostający - odpowiednio - w związku z przepisami ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (t.j.: Dz. U. z 2018 r. poz. 165) - jej rozdziału 2. zatytułowanego „Warunki urządzania gier hazardowych”.

Zakaz zachowań zakłócających spokój, odpoczynek i bezpieczeństwo innych użytkowników parku (pkt 2 ppkt 9 załącznika) 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” oraz 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”.

Zakaz wnoszenia, używania materiałów pirotechnicznych, wybuchowych i szkodliwych substancji chemicznych (pkt 2 ppkt 10 załącznika) 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”).

Trafnie też Prokurator wskazał, że nie jest zgodne z prawem uregulowanie zakazu poruszania pojazdów na terenie parku w regulaminie parku (pkt 2 ppkt 11 załącznik). Zarządzanie ruchem na drogach parku miejskiego, stosownie do unormowań zawartych w art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. 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. 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 miejskiego im. Jana Pawła II w Kamieniu Pom. 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 używania rowerów, deskorolek i łyżworolek w sposób stwarzający zagrożenie dla innych uczestników parku (pkt 2 ppkt 12 załącznika), objęty jest przepisem art. 86 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym „Kto, na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu, nie zachowując należytej ostrożności, powoduje zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, podlega karze grzywny”.

Prokurator słusznie wskazał, że wprowadzenie zakazu wprowadzania psów bez smyczy i kagańca (pkt 2 ppkt 13 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 z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1454). W tym znaczeniu zakaz ten stanowi część uchwalonego przez Radę Miejską w Kamieniu Pomorskim w dniu 19 lipca 2016 r., i obowiązującego nadal, uchwałą Nr XXIV/236/16 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamień Pomorski (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z dnia 7 listopada 2016 r. poz. 4189). W regulaminie dotyczącym utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamień Pomorski - w jego § 11 ust. 3 pkt 1 - uregulowano zasady wyprowadzania psa w miejsce publiczne, określając, że jest to możliwe, po spełnieniu warunków, wynikających z zawartego w tym regulaminie unormowania o treści: „właściciele lub opiekunowie psa zobowiązani są do wyprowadzania psa na smyczy, a psy ras dużych i olbrzymich, bądź uznanych za agresywne lub ich mieszańce oraz psy zachowujące się w sposób agresywny - na smyczy i w kagańcu oraz wyłącznie przez osoby dorosłe.”

Trafnie też Prokurator zarzucił, że kwestionowany regulamin parku w swoim pkt 2 ppkt 13 znacznie zawęża - liberalizuje - zasady wyprowadzania psów w miejsca publiczne gminy Kamień Pomorski, określone w regulaminie dotyczącym utrzymania

Sygn. akt II SA/Sz 226/19

czystości i porządku na jej terenie. Jest więc niezgodny z obowiązującą uchwałą z 2016 r. i wspólnie statuuje dwoistość uregulowania tej samej kwestii. Ponadto obowiązek zachowania szczególnej ostrożności, w związku z trzymaniem zwierzęcia, wprowadza art. 77 kodeksu wykroczeń, który w niektórych sytuacjach może okazać się bardziej rygorystyczny niż środki przewidziane ustawą z dnia 13 września 1996 r. o otrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz aktem prawa miejscowego, jakim jest uchwała z dnia 19 lipca 2016 r., NR XXIV/236/16, w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Kamień Pomorski.

Z kolei zakaz wywoływania hałasu (pkt 2 ppkt 15 załącznika), reguluje art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym „Kto, krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorzenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny”.

Zakaz używania sprzętu nagłaśniającego, o którym mowa w tym samym podpunkcie 15 regulaminu, o ile jego użycie zakłóca spokój, porządek publiczny, uregulowany jest w wyżej wskazanym przepisie art. 51 § 1 kodeksu wykroczeń, natomiast jeżeli jego użycie w ogóle nie powoduje zakłóceń tego typu, wydanie - w uchwale obejmującej regulamin parku miejskiego - zakazu używania takiego sprzętu wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie.

Sformułowany w punkcie 2 podpunkcie 16 kwestionowanego regulaminu 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 z kolei umieszczania bez zgody administratora terenu tablic, napisów, reklam oraz ogłoszeń (pkt 2 ppkt 17 załącznika) reguluje art. 63a § 1 kodeksu wykroczeń, Zgodnie z którym „Kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nieprzeznaczonym ogłoszenie, 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”.

Sygn. akt II SA/Sz 226/19

Zakaz uniemożliwienia lub ograniczenia korzystania z urządzeń parku innym użytkownikom (pkt 3 załącznika) reguluje art. 143 § 1 kodeksu wykroczeń (wyżej wskazany).

Prokurator prawidłowo wskazał, że zapisy regulaminu zostały wprowadzone z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Argumenty organu dotyczące chęci zapewnienia bezpieczeństwa na terenie parku i percepcji odbiorców przepisów prawa są w świetle wyżej opisanej wykładni prawa bezzasadne.

W tym stanie rzeczy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł, jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Agnieszka Kłimek