



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA	Daria Sachanbińska
Sędziowie	Sędzia WSA	Krzysztof Bogusz (spr.)
	Sędzia WSA	Krzysztof Sobieralski
Protokolant	Referent stażysta	Marta Gajowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 września 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Strzelcach Opolskich
na uchwałę Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich
z dnia 28 marca 2007 r., Nr VI/38/07, zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Strzelcach
Opolskich z dnia 30 maja 2007 r., Nr VIII/57/07
w przedmiocie regulaminu korzystania z placów rekreacyjno-wypoczynkowych

stwierdza nieważność w całości zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Strzelcach
Opolskich z dnia 28 marca 2007 r., Nr VI/38/07, zmienionej uchwałą Rady Miejskiej
w Strzelcach Opolskich z dnia 30 maja 2007 r., Nr VIII/57/07.

WyrokPostanowieniez dnia 28 września 2021 r. Na oryginale właśc. we podpisie
sygn. akt. II SA/Op 372/21 z oryginałem
sygn. akt. II SA/Op 372/21

sygn. akt. II SA/Op 372/21

jest prawomocny(e) od dnia

25 listopada 2021 r.

Katarzyna Stec

Uzasadnienie

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu przez Prokuratora Rejonowego w Strzelcach Opolskich jest uchwała Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 28 marca 2007 r., Nr VI/38/07, w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów rekreacyjno-wypoczynkowych w granicach administracyjnych miasta Strzelce Opolskie (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 50, poz. 1633), zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 30 maja 2007 r., Nr VIII/57/07 (Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 50, poz. 1634).

Zaskarżona uchwała podjęta została na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) zwanej dalej u.s.g. W jej zapisach (wg brzmienia po zmianie wprowadzonej uchwałą z dnia 30 maja 2007 r., nr VIII/57/07), odpowiednio: w § 1 postanowiono o wprowadzeniu Regulaminu korzystania z placów rekreacyjno - wypoczynkowych w Strzelcach Opolskich, stanowiącego załącznik do uchwały; w § 2 ustalono, że Regulamin, wymieniony w § 1, określa zasady i tryb korzystania z następujących placów rekreacyjno - wypoczynkowych w Strzelcach Opolskich: a) Plac Myśliwca, b) Rynek, c) Plac Kopernika, d) Plac Żeromskiego; w § 3 ustalono, że Regulamin, o którym mowa w § 1, będzie wywieszony do wiadomości publicznej na tablicach usytuowanych na terenach placów; w § 4 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Strzelec Opolskich; w § 5 postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego. W zakresie uregulowań regulaminowych, w pkt 1 załącznika do uchwały (stanowiącego Regulamin) wskazano, że plac służy celom rekreacyjnym i wypoczynkowym. W pkt 2 ustalając zakazy dotyczące korzystania z placów postanowiono, że na terenie placu obowiązuje zakaz:

- prowadzenia działalności handlowej - za wyjątkiem festynów, na które została wydana zgoda Burmistrza Strzelec Opolskich,
- umieszczania jakichkolwiek reklam - za wyjątkiem tych, na które zgodę wyda Burmistrz Strzelec Opolskich,
- niszczenia obiektów małej architektury, wynikający z art. 124 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz.114 z późn. zm.) oraz art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 z późn. zm),
- spożywania napojów alkoholowych, wynikający z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz.1231 z późn. zm.),

Sygn. akt II SA/Op 372/21

- przebywania w stanie nietrzeźwym,
- używania substancji zmieniających świadomość,
- zaśmiecania terenu.

W kolejnych uregulowaniach określono odpowiednio:

- w pkt 3, że w okresie od 1 czerwca do 30 września na Placu Żeromskiego zezwala się na prowadzenie sprzedaży przez osoby fizyczne owoców o krótkiej trwałości i kwiatów pochodzących z upraw działkowych, na zasadach określonych przez Burmistrza Strzelca Opolskich;
- w pkt 4, że każda osoba znajdująca się na terenie placu zobowiązana jest stosować się do niniejszego Regulaminu.
- w pkt 5, że osoby niestosujące się do niniejszego Regulaminu podlegają odpowiedzialności na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz.114 z późn. zm.), ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 z późn. zm) oraz ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz.1231 z późn. zm.).

W uzasadnieniu do projektu uchwały wskazano, że poprzez obowiązek stosowania się do określonych norm i zasad, uchwała umożliwi osiągnięcie określonego standardu kultury społecznej oraz pozwoli służbom porządkowym na reagowanie i ewentualne mandatowanie w sytuacjach naruszenia porządku publicznego. Zaznaczono również, że projekt uchwały zostanie przedstawiony do zaopiniowania poszczególnym Komisjom Rady Miejskiej oraz Komendzie Powiatowej Policji w Strzelcach Opolskich.

Pismem z dnia 25 maja 2021 r. Prokurator Rejonowy w Strzelcach Opolskich (zwany dalej Prokuratorem lub skarżącym) zaskarżył uchwałę zarzucając jej:

- naruszenie 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 regulaminach zakazów, które bądź to już zostały uregulowane wprost w przepisach rangi ustawowej, bądź też, które można wyinterpretować z przepisów o tej randze i wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały. W uzasadnieniu skargi wywodził na podstawie art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP, że niedopuszczalne jest redagowanie aktów prawa miejscowego w taki sposób, by regulacje w nich zawarte stanowiły powtórzenie, czy modyfikowanie obowiązujących już norm rangi ustawowej, a przekonanie o słuszności tego utwierdzają uregulowania § 134 pkt 1 i pkt 2, § 135, § 136, § 137 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w

Sygn. akt II SA/Op 372/21

sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 1000, poz. 908), dalej zwanego rozporządzeniem. Podkreślił, że z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym, a 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. Na tle przedstawionej argumentacji Prokurator zakwestionował skarżoną uchwałę w całości stwierdzając, że zakres uchybień - w przypadku ich wyeliminowania, czyni niecelowym pozostawienie jej w obrocie z uwagi na niekompletność pozostałych regulacji.

Stosownie do zapisów regulaminu podniósł, że wprowadzone zaskarżoną uchwałą zakazy zostały już uregulowane wprost lub można je wyinterpretować z przepisów obowiązujących, tj. odpowiednio:

- w przypadku zakazu niszczenia obiektów małej architektury właściwy będzie m.in. art. 288 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950), który określa odpowiedzialność za zniszczenie mienia;
- kwestie umieszczania bez zgody administratora tablic, napisów oraz ogłoszeń reguluje art. 63a Kodeksu wykroczeń;
- zakaz zaśmiecania terenu jest regulowany przez art. 145 Kodeksu wykroczeń, który odnosi się do odpowiedzialności za zaśmiecanie miejsc publicznych;
- art. 14 ust. 2a ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi zabrania spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożywania na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów, a w art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii przewidziana jest sankcja karna za posiadanie wbrew przepisom ustawy środka odurzającego lub substancji psychotropowej;
- zakaz handlu i usług bez zezwolenia jest już uregulowany odpowiednio w art. 60 (3) § 1 i art. 60 (1) § 1 Kodeksu wykroczeń.

W odniesieniu do zapisu punktu 5 Regulaminu Prokurator zaznaczył z kolei, że niewątpliwie, przewidziane w regulaminie zakazy i nakazy nie mogą być zagrożone sankcjami karnymi przewidzianymi w ustawach, ponieważ nie są to przepisy porządkowe.

W odpowiedzi na skargę Gmina Strzelce Opolskie, reprezentowana przez pełnomocnika – radcę prawnego Waldemara Piontka, wniosła o oddalenie skargi

w całości. Odpowiadając na zarzuty skargi wskazała, że w istocie w zaskarżonym Regulaminie doszło do powielenia niektórych treści ustawowych, co stanowi w pewnym stopniu zbędne z prawnego/formalnego punktu widzenia *superfluum*, jednak służyć ma to przejrzystości i wynika z dbałości o to, aby regulamin był czytelny przede wszystkim dla osób, które nie mają wiedzy ani doświadczenia w poruszaniu się na gruncie zapisów ustaw, rozporządzeń itp. Gdyby zaś regulamin nie był sformułowany w tak jasny i przystępny sposób, stałby się zupełnie niezrozumiały dla adresata, co doprowadziłoby do zniweczenia faktycznego celu jego powstania. Odnosząc się do § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych Gmina, powołując się na orzecznictwo sądowe wywołała, że nie każde naruszenie zasad techniki prawodawczej musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały dotkniętej powyższym uchybieniem. Powtarzanie w aktach miejscowych regulacji ustawowych ma na celu zwiększenie przejrzystości danego aktu, tak by dla adresata ten akt był czytelny i zrozumiały. Zasady techniki prawodawczej należy traktować jako zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawcy (w tym oczywiście Rady Miejskiej) i nie można traktować ich jako służących ocenie ważności obowiązującego prawa. Naruszenie jakichkolwiek zasad wskazanego rozporządzenia nie wywołuje więc z mocy prawa żadnych ujemnych skutków dla oceny legalności utworzonych w ten sposób aktów prawnych. Nie można zatem zgodzić się z twierdzeniem strony skarżącej, że podjęcie zaskarżonej uchwały wiązało się z przekroczeniem delegacji ustawowej i zasad prawidłowej legislacji. Końcowo Gmina wskazała na legitymację procesową wójta w sprawach skarg na uchwałę rady gminy.

Wobec stanu epidemii SARS-CoV-2 i rygorów z tym związanych, wprowadzonych przepisami ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. poz. 1842 ze zm.) i wystąpieniem możliwości przeprowadzenia rozprawy w budynku Sądu z bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, Przewodnicząca Wydziału II WSA w Opolu zarządziła, na podstawie art. 15 zzs⁴ ust. 2 ww. ustawy, rozpoznanie sprawy na rozprawie z wykorzystaniem urządzeń technicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu zważył, co następuje:

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej p.p.s.a. w zw. z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne kontrolują zgodność z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Na zasadzie art. 147 § 1 p.p.s.a., uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., Sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. W przypadku uchwał organu stanowiącego gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zd. pierwsze wskazanej wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nadal zwanej u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

O sprzeczności z prawem, skutkującej stwierdzeniem nieważności, stosownie do art. 91 ust. 4 u.s.g., można mówić w sytuacji „istotnego naruszenia prawa”. Pojęcie to nie zostało ustawowo zdefiniowane, jednak w orzecznictwie sądowym za istotne uznaje się takie naruszenie, które związane jest z naruszeniem przepisów kompetencyjnych i podstaw prawnych podejmowania uchwał, przepisów regulujących procedurę podejmowania aktów, przepisów prawa materialnego i ustrojowego.

Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała stanowi akt powszechnie obowiązujący na terenie Gminy Strzelce Opolskie, a więc akt prawa miejscowego podlegający kontroli sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Zaznaczyć przy tym trzeba, że kontrola ta dokonywana jest w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego na dzień podjęcia zaskarżonego aktu, a nie jak to wynika z treści zarzutów skargi na dzień zaskarżenia aktu.

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały według tych kryteriów, Sąd uznał że skarga Prokuratora Rejonowego w Strzelcach opolskich jest zasadna, gdyż treść pkt 2 Regulaminu odnośnie do korzystania z placów rekreacyjno-wypoczynkowych, stanowiącego załącznik do zaskarżonej uchwały - których treść przytoczona została we wstępnej części uzasadnienia - podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa w związku z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W zakresie tej oceny podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde

działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach, a organy muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

W myśl art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego podejmowane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania tych aktów. Zakres i treść przepisów prawa miejscowego uwarunkowana jest zatem normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu.

Zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który stanowił podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały, organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w tym przepisie pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. Wyraża ono tym samym uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów przebywających na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Takim aktem, który niewątpliwie mieści się w zakresie wskazanego upoważnienia, jest regulamin korzystania z placów miejskich.

Ustanawiając na podstawie cytowanego przepisu regulamin, organ stanowiący gminy jest ograniczony obowiązującym porządkiem prawnym, wynikającym z aktów wyższego rzędu, którego nie może naruszać, ani w sposób dowolny modyfikować. Przepisy prawa miejscowego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby ustalone normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Niedopuszczalne jest zatem aby regulacje takie modyfikowały, zastępowały lub powtarzały obowiązujące już normy rangi ustawowej. Takie działanie stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla ustawodawcy.

Powyższy pogląd, jak słusznie wskazał w skardze Prokurator, znajduje umocowanie w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 1000, poz. 908; aktualnie Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej zwanego rozporządzeniem, gdzie w § 135 ustalono, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie prawa upoważniającym dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw oraz sprawy należące do zadań lub

kompetencji podmiotu, dla którego przepis prawny wyznacza zadania lub kompetencje. W § 137 rozporządzenia wprost ustanowiono natomiast zakaz powtarzania w uchwale i zarządzeniu przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd, że zasady techniki prawodawczej nie kreują upoważnienia do tworzenia prawa lecz stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi zatem automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem, a jedynie wskazuje, że przepisy zostały źle skonstruowane. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje jednak wówczas, gdy w wyniku naruszenia tych zasad dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) lub wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Naruszenie takie należy powiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Stosownie zaś do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie natomiast z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.

W konsekwencji powtarzanie w regulaminie uchwalonym przez radę gminy przepisów zamieszczonych w różnych ustawach, czy też aktach wykonawczych, albo ich "dostosowywanie" w celu objaśnienia tychże postanowień, ułatwiającego stosowanie regulaminu, jest niedopuszczalne. Takie naruszenie zasad techniki prawodawczej stanowi nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, tj. twórcy prawa powszechnie obowiązującego (por. wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1152/19 i wyrok WSA w Opolu z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Op 212/13, wszystkie orzeczenia wskazane w uzasadnieniu są dostępne na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych - <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Na gruncie orzecznictwa sądowego potwierdzającego słuszność przedstawionego poglądu podkreśla się, że naruszenie wskazanej zasady techniki prawodawczej 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. Powtórzenia są najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymaganej adekwatności. Unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, a zatem nie mogą ich zastępować.

Funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń (por wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 94/20 i powołane tam orzecznictwo).

Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko, stosownie do którego przyjąć należy, że uchwała rady gminy regulująca jeszcze raz to samo lub modyfikująca to, co zostało już uregulowane w obowiązujących przepisach ustawowych, w sposób istotny narusza prawo.

W konsekwencji Sąd stwierdził, że podejmując zaskarżoną uchwałę Rada Miejska w Strzelcach Opolskich przekroczyła określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. granice przyznanego jej władztwa stanowienia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w zakresie zapisów pkt 2 Regulaminu (stanowiącego załącznik uchwały). Wprowadzone w nich zakazy zostały już bowiem uregulowane w obowiązujących przepisach ustawowych, a ich ponowne określenie w Regulaminie stanowi niedopuszczalne wkraczanie w materię zastrzeżoną dla ustawodawcy i przez niego już uregulowaną. Treść postanowień Regulaminu we wskazanym zakresie nie stanowi uzupełnienia przepisów ustawnych co do ustalenia zasad prawidłowego postępowania w granicach ustawowych zakazów.

Na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały, ustalony w pkt 2 tiret pierwszy Regulaminu „zakaz prowadzenia działalności handlowej - za wyjątkiem festynów, na które została wydana zgoda Burmistrza Strzelec Opolskich”, znajdował swoje umocowanie w art. 60¹ § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 114 z późn. zm.) zwanej dalej K.w. Wskazany przepis stanowił bowiem, 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. Zgodnie z powszechnie obowiązującą (na dzień podjęcia uchwały) definicją działalności gospodarczej, sformułowaną w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808 z późn. zm.) jednym z rodzajów tej działalności jest działalność handlowa. Wskazany przepis art. 60¹ § 1 K.w. określał zatem de facto odpowiedzialność za prowadzenie działalności handlowej bez wymaganego zgłoszenia czy zezwolenia. Stąd też brak było podstaw do uregulowania zakazu handlu w formie ustanowionej przez lokalnego prawodawcę.

Podobnie przedstawia się kwestia zakazu unormowanego w pkt 2 tiret drugi Regulaminu, tj. zakazu umieszczania jakichkolwiek reklam – za wyjątkiem tych, na które zgodę wyda Burmistrz Strzelec Opolskich. Ustanowiony zakaz stanowi bowiem powtórzenie zakazu wynikającego z art. 63a K.w. Zgodnie z tym przepisem, karze, ograniczenia wolności albo grzywny podlega ten, kto umieszcza w miejscu publicznym do tego nie przeznaczonym ogłoszenie, plakat, afisz, apel, ulotkę, napis lub rysunek albo wystawia je na widok publiczny w innym miejscu bez zgody zarządzającego tym miejscem. Niewątpliwie zatem w dyspozycji tego przepisu zawiera się również zakaz umieszczania bez wymaganej zgody reklam na terenie placu - stanowiącego miejsce publiczne.

Wprowadzony w pkt 2 tiret trzeci Regulaminu zakaz niszczenia obiektów małej architektury, jak wskazano wprost w treści tej regulacji, wynika z art. 124 K.w. oraz art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 z późn. zm) zwanej dalej K.k.,

Przepis art. 124 § 1 K.w. w brzmieniu obowiązującym na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił, że: kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 250 złotych (w brzmieniu obecnym – 500 zł), podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Przepis art. 288 § 1 K.k. określa z kolei odpowiedzialność karną za naruszenie zakazu niszczenia, uszkadzania lub czynienia niezdatną do użytku cudzej rzeczy. Dodatkowo też art. 143 § 1 K.w. obejmuje swym zakresem uszkadzanie urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego stanowiąc, że karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny 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. Na podstawie wskazanych przepisów można zatem ustalić

ustawową odpowiedzialność za niszczenie obiektów małej architektury, a tym samym zakaz, którego naruszenie skutkuje taką odpowiedzialnością.

W kwestii sformułowanego w pkt 2 tiret czwarty Regulaminu zakazu spożywania napojów alkoholowych – za wyjątkiem festynów, na które została wydana zgoda Burmistrza Strzelec Opolskich należy z kolei zgodzić się z treścią spornego zapisu uchwały, że stanowi on powtórzenie zakazu wynikającego z art. 14 ust. 2a ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 z późn. z.), który wprost zabrania spożywania napojów alkoholowych na ulicach, placach i w parkach, z wyjątkiem miejsc przeznaczonych do ich spożycia na miejscu, w punktach sprzedaży tych napojów.

Co do zakazu z pkt 2 tiret pięć Regulaminu dotyczącego przebywania na placu w stanie nietrzeźwym oraz sformułowanego w pkt 2 tiret sześć Regulaminu zakazu używania na terenie placu substancji zmieniających świadomość Sąd uznał z kolei, że unormowania te posługują się niedookreślonymi pojęciami i wprowadzają nadmierne, nieuprawnione ograniczenia w zakresie konstytucyjnie chronionych praw i wolności.

Podzielając w tym względzie poglądy wyrażone w orzecznictwie sądowym, w odniesieniu do zakazu przebywania na placu w stanie nietrzeźwym uznać należy, że zakaz ten jest sformułowany nieprecyzyjnie, zbyt ogólnikowo. Dostrzec trzeba, że zarówno zaskarżona uchwała, jak i przepisy nie definiują co należy rozumieć pod pojęciem „w stanie nietrzeźwym”. Zarówno ustawa o wychowaniu w trzeźwości, jak i Kodeks karny posługują się jednolicie zdefiniowanym i rozumianym pojęciem "stanu nietrzeźwości", który zachodzi, gdy zawartość alkoholu w organizmie wynosi lub prowadzi do: 1) stężenia we krwi powyżej 0,5 ‰ alkoholu albo 2) obecności w wydychanym powietrzu powyżej 0,25 mg alkoholu w 1 dm³. Zapis pkt 2 tiret pięć Regulaminu jest nieprecyzyjny również dlatego, że nie określa, czy chodzi o stan nietrzeźwy określony poziomem alkoholu, czy o widoczne objawy wypicia alkoholu. Zauważyć przy tym można, że w tym pierwszym przypadku nietrzeźwość mogłyby wykazać jedynie badania, do przeprowadzenia których musi być wyraźna podstawa prawna, a przedmiotowa uchwała z pewnością jej nie stanowi.

W konsekwencji, wprowadzanie takiej niedookreślonej, a przez to niejasnej normy prawnej, uznać należy za naruszające prawo w istotny sposób. Dodatkowo, mając na uwadze to, że w Polsce nie obowiązuje prohibicja, a więc nie ma powszechnego zakazu spożywania alkoholu, ani tym bardziej przebywania po spożyciu napojów alkoholowych w miejscach publicznych, wprowadzenie zakazu przebywania na placu osób, które napój taki wcześniej spożyły, ale których zachowanie nie budzi

zastrzeżeń, jest zdaniem Sądu, nadmiernym i nieuprawnionym ograniczeniem konstytucyjnie chronionej wolności. Ograniczenie bowiem prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element 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 ustawowego upoważnienia.

Place publiczne są miejscami powszechnie dostępnymi, dlatego też ograniczenie możliwości przebywania na ich terenie osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego, aczkolwiek w stanie nietrzeźwym należy uznać za niedopuszczalne i godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i równości, wyrażone w art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji. Delegacja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie upoważnia bowiem do formułowania w regulaminach korzystania z miejsc publicznych zakazu przebywania osobom w stanie nietrzeźwym. Z tego też powodu Sąd uznał, że omawiany zakaz przebywania na placu w stanie nietrzeźwym w sposób istotny narusza prawo (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 2 marca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 1134/19, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 973/20 i wyrok NSA z dnia 20 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1952/20, a także powołane w tych wyrokach orzecznictwo).

Analogicznie przedstawia się ocena Sądu co do ustalonego w pkt 2 tiret szósty Regulaminu zakazu używania substancji zmieniających świadomość, który to również jest zbyt ogólnikowy i nieprecyzyjny, a to z uwagi na brak zdefiniowania pojęcia „substancji zmieniających świadomość”. Zauważyć należy, że ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.) definiuje pojęcia „substancji psychotropowych” i „środków odurzających”, które jako działające na ośrodkowy układ nerwowy niewątpliwie mogą wpływać na stan świadomości. Jednocześnie z art. 62 ust. 1 tej ustawy wynika zakaz używania tych substancji i środków wbrew przepisom ustawy. Wskazany przepis stanowi bowiem, że kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Zgodnie zaś z poglądami orzecznictwa posiadaniem środka odurzającego lub substancji psychotropowej w rozumieniu art. 62 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jest każde władcze posiadanie takim środkiem lub substancją, a więc także związane z jego użyciem lub zamiarem użycia (por. postanowienie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 lutego 2021 r. i powołane tam orzecznictwo). Zakaz używania środków odurzających i substancji psychotropowych został zatem określony w ustawie. Dostrzec ponadto trzeba, że substancje psychoaktywne, wpływające na stan świadomości i zmieniające

ja, stanowią także składnik stosowanych w neurologii i psychiatrii leków np. uspokajających, przeciwłękowych, czy przeciwbólowych. Podmiotowe prawo jednostki do ochrony zdrowia podle natomiast ochronie, na podstawie art. 68 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie tego prawa na podstawie uchwały rady gminy, przez wprowadzenie zakazu używania w miejscu publicznym takich leków, tj. zawierających substancje zmieniające świadomość, należy zatem uznać za niedopuszczalne, jako godzące w to prawo oraz wyrażone w art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji poczuci sprawiedliwości społecznej i równości.

Ostatni, wskazany w pkt 2 tiret siódmy Regulaminu, zakaz zaśmiecania terenu wynika z kolei wprost z art. 145 K.w., zgodnie z którym karze grzywny do 500 złotych albo karze nagany podlega ten, kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec.

W odniesieniu do zapisu pkt 3 Regulaminu Sądu uznał z kolei, że jako określający wyjątek od ustalonego w pkt 2 tiret pierwszy Regulaminu zakazu w zakresie prowadzenia działalności handlowej również narusza prawo w sposób istotny. Skoro bowiem ustalenie zakazu prowadzenia działalności handlowej nie znajdowało umocowania w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., to tym bardziej brak było podstaw prawnych do uregulowania odstępstwa od tego zakazu w postaci zezwolenia na prowadzenie sprzedaży przez osoby fizyczne owoców o krótkiej trwałości i kwiatów pochodzących z upraw działkowych, na zasadach określonych przez Burmistrza Strzelec Opolskich, w okresie od 1 czerwca do 30 września na Placu Żeromskiego.

W ocenie Sądu trafnie też Prokurator podniósł w skardze zarzut istotnego naruszenia prawa przez treść pkt 5 Regulaminu, który informuje o odpowiedzialności ustawowej za nieprzestrzeganie jego zapisów. Słusznie wskazał, że przepisy Regulaminu ustalone na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie są przepisami porządkowymi, które to ustalane są w granicach delegacji określonej w art. 40 ust. 3 u.s.g. Stosownie do tego zauważyć trzeba, że akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym wydawane są w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, która nie została uregulowana w przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

W zakresie kompetencji ustalonej w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g Rada Gminy może natomiast ustalać wyłącznie zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, które służą szczególowej realizacji unormowań ustawowych. Rada nie jest zatem uprawniona do wprowadzenia w wydanym na tej podstawie akcie

prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną, a także nie może wskazywać na taką odpowiedzialność tam, gdzie ona nie powstanie. Takie działanie uznać należy za przekroczenie kompetencji wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

Podkreślić trzeba, że oczywiście nie jest wykluczona możliwość poinformowania podmiotów korzystających z placu o obowiązujących na jego terenie zasadach zachowania i odpowiedzialności za wyrządzone szkody, wynikających z przepisów ustaw. Organ stanowiący Gminy nie może jednak tego uczynić w formie uchwały, lecz co najwyżej w formie umieszczenia na tablicy informacyjnej dosłownej treści owych przepisów wraz z przytoczeniem ich podstawy prawnej. Fundamentalną zasadą prawa publicznego jest bowiem zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która wymaga, by każde działanie organu administracji miało niebudzącą wątpliwości podstawę prawną w przepisach obowiązującego prawa. Natomiast uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jest aktem prawa miejscowego i powinna zawierać regulacje o charakterze prawnym, a nie informacyjnym. Przepisy prawa miejscowego to nowa jakość prawna, a to oznacza, niepowtarzanie przepisów ustaw, lecz w ramach delegacji ustawowej, tworzenie przepisów nowych. Uchwała podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. jest aktem prawa miejscowego i powinna zawierać regulacje o charakterze prawnym, a nie informacyjnym. Jej celem nie jest przypominanie lub informowanie obywateli o wynikających z innych ustaw obowiązkach lecz jej postanowienia mają wprowadzać nowe uregulowania, tj. stanowić nową jakość prawną (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 974/20 i wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17).

Zaskarżona uchwała w zakresie kontrolowanych powyżej uregulowań nie stanowi takiej nowej jakości prawnej mającej umocowanie w zasadzie praworządności, skoro wprowadza zakazy uregulowane w przepisach ustaw, formułuje pojęcia niejednoznaczne i wykracza poza granice upoważnienia określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Powyższe, w ocenie Sądu, świadczy o tym, że omówione zapisy Regulaminu w istotny sposób naruszają prawo.

W odniesieniu do zapisu pkt 1 i pkt 4 Regulaminu Sąd przyjął natomiast, że zarówno zobowiązanie do stosowania się do Regulaminu, jak i zapis, że place służą celom rekreacyjnym i wypoczynkowym nie narusza prawa w sposób istotny. Niemniej jednak, wobec zaistnienia podstaw do stwierdzenia nieważności wszystkich zapisów ustalających zasady korzystania z placów Sąd uznał, że w przypadku wyeliminowania wadliwych postanowień Regulaminu niecelowe jest pozostawienie w obrocie prawnym

Sygn. akt II SA/Op 372/21

zapisów pkt 1 i 4 podobnie jak i postanowień uchwały wprowadzającej Regulamin. Wyeliminowanie wadliwych uregulowań spowodowało ułomność i zbędność pozostałych unormowań uchwały powodując brak jej koniecznych elementów w postaci treści (zapisów) określających jakiegokolwiek zasady korzystania z placów rekreacyjno-wypoczynkowych.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.



Originalne właściwe podpis
Zgodność z oryginałem
St. Inspektor sądowy

Katarzyna Stec