

Sygn. akt II SA/OI 642/09



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2009 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Hanna Raszkowska (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Jezielska Sędzia WSA Adam Matuszak
Protokolant	Grażyna Wojtyszek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 września 2009 r.
sprawy ze skargi Gminy Jeziorany
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
z dnia 7 maja 2009 r. nr PN.0911-177/09
w przedmiocie regulaminu Amfiteatru Miejskiego w Jezioranach
oddala skargę.



Stanicy sekretarz sądowy
G. Wojtyszek
Grażyna Wojtyszek

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXI/235/09 z dnia 31 marca 2009 r. Rada Miejska w Jezioranach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, ze zm.), uchwaliła Regulamin Amfiteatru Miejskiego w Jezioranach, stanowiący załącznik do tej uchwały.

Wojewoda Warmińsko – Mazurski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 7 maja 2009 r., na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdził nieważność § 9 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 oraz § 13 regulaminu, stanowiącego załącznik do powyższej uchwały. W uzasadnieniu podano, że stanowiąc w § 9 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 o zakazie wstępu na teren Amfiteatru osób, które odmówią przejrzania bagażu w przypadku, w którym zachodzi podejrzenie, że wnoszą broń, materiały palne, napoje alkoholowe lub środki odurzające, jak również osób, które odmówią okazania wiarygodnego dokumentu tożsamości, Rada Gminy nałożyła na te osoby obowiązek poddania się przeszukaniu i okazania dowodu tożsamości. Przedmiotowy Amfiteatr jest obiektem, na którym liczba miejsc dla osób uczestniczących w imprezie jest mniejsza niż 1000, zatem organizowane tam imprezy nie będą spełniały kryteriów właściwych dla imprez masowych i nie będzie stosowany do nich art. 16 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 909, ze zm.), który uprawnia służby porządkowe organizatora imprezy masowej, m.in. do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości oraz do przeglądania zawartości bagaży, odzieży osób, w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają zabronione przedmioty i substancje. W ocenie organu nadzoru zakwestionowane zapisy uchwały naruszają art. 41 ust. 1 i art. 51 ust. 1 Konstytucji. Wprawdzie rada gminy może uchwalić zasady i tryb korzystania z obiektów stanowiących własność gminy, ale przepisy uchwały muszą być zgodne z aktami prawnymi wyższej rangi. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują zaś możliwości ustalania tożsamości osób ani przeszukiwania ich bagaży podręcznych przez organizatorów imprez lub służby porządkowe w innych przypadkach, niż określone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Bez podstawy prawnej ustanowiono

Sygn. akt II SA/OI 642/09

zatem normy wkraczające w zakres konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności jednostki. Rada Miejska nie posiadała również kompetencji do nałożenia sankcji w postaci zakazu wstępu na imprezy masowe na osoby nieprzestrzegające postanowień regulaminu. Zgodnie z art. 22 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zakaz wstępu na imprezy stanowi rodzaj środka karnego nakładanego na osoby ukarane za wykroczenia stypizowane w art. art. 50, 51, 52a, 124 lub 143 Kodeksu wykroczeń oraz w art. art. 5, 7, 10 i 21 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, o nałożeniu którego orzeka sąd powszechny.

W złożonej skardze Rada Miejska w Jezioranach wniosła o uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu podkreślono, że zakwestionowane postanawiania §9 ust. 2 pkt 4 i 5 stanowią regulamin uczestnictwa w imprezie organizowanej w Amfiteatrze i nie oddziałują na sferę wolności osobistej jednostki. Przepisy art. 41 ust. 1 i art. 51 ust. 1 Konstytucji regulują odmienną od zakwestionowanej materię. Zdaniem skarżącej, zakazanie wstępu na teren Amfiteatru osobie zainteresowanej udziałem w imprezie, ale nie akceptującej zasad określonych w regulaminie, nie stanowi naruszenia jej nietykalności i wolności osobistej. Postanowienia regulaminu ograniczają wprawdzie swobodę jednostki, ale czynią to w celu zapewnienia bezpieczeństwa innym uczestnikom imprezy oraz porządku publicznego. Podkreślono, że osoba dobrowolnie poddaje się warunkom regulaminu. Rada wywiodła, że przejrzanie bagażu, o którym mowa w § 9 ust. 2 pkt 4 regulaminu, jest również dobrowolne i oznacza jego sprawdzenie przez służby porządkowe wtedy, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba może wносить wymienione w § 9 ust. 2 pkt 3 regulaminu przedmioty. Brak zgody na dokonanie tej czynności, w sytuacji gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że dana osoba może wносить środki zabronione, powoduje jedynie, że nie zostanie ona wpuszczona na teren Amfiteatru. Zakaz wstępu dla osób odmawiających przejrzania bagażu nie tworzy dla służb porządkowych uprawnienia do stosowania przymusu fizycznego, który prowadzi do ograniczenia wolności osobistej jednostki. Osoba może wybrać czy zgadza się na warunki organizatora, czy rezygnuje z uczestnictwa w imprezie na terenie Amfiteatru. Rada Miejska stwierdziła ponadto, że z uwagi na treść § 9 ust. 2 pkt 2 zakazującego wstępu na teren Amfiteatru wpisanym do rejestru osobom, którym zakazano wstępu na imprezy masowe na podstawie orzeczenia sądu, § 9 ust. 2 pkt 5 regulaminu jest niezbędny dla faktycznej realizacji powyższego zakazu. W przypadku gdy impreza zaliczać się będzie do kategorii imprez masowych, nie będzie można go wyegzekwować, co niweczy cel, któremu

ma służyć regulamin, tj. ochronę bezpieczeństwa uczestników imprezy.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Warmińsko – Mazurski wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Stwierdził, że uchwały organów samorządu terytorialnego nie mogą być sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa wyższej w hierarchii źródeł prawa rangi, ani zawierać unormowań prowadzących do obejścia takich przepisów. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują możliwości ustalania tożsamości osób ani przeszukania ich bagaży podręcznych przez organizatorów imprez lub służby porządkowe w przypadkach innych, niż określone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Zakwestionowanymi przepisami Rada bez podstawy prawnej ustanowiła normy wkraczające w zakres konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności jednostki. Argumentacja, że ustanowienie zakazu wstępu na teren obiektu osób odmawiających przejrzania bagażu nie tworzy dla służb porządkowych uprawnienia do stosowania przymusu fizycznego, a osoba zamierzająca wejść na teren amfiteatru ma wolny wybór, stanowi próbę obejścia art. 41 ust. 1 i art. 51 ust. 1 Konstytucji. Wojewoda zaznaczył, że ustanowione ograniczenie wstępu dotyczy obiektu publicznego, co przesądza o przekroczeniu ustawowego upoważnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego. W przypadkach zaistnienia uzasadnionego podejrzenia, że osoba zmierzająca do wejścia na teren amfiteatru mogłaby posiadać środki zabronione, właściwym jest zastosowanie instytucji dopuszczonych na mocy przepisów kodeksu postępowania karnego lub kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Obowiązujące przepisy narusza także § 13 regulaminu, gdyż Rada Miasta nie posiada kompetencji do wprowadzania nieznanymi ustawom środków reakcji prawnej o charakterze prawno - karnym do przepisów prawa miejscowego. Wojewoda podniósł, że powyższe oznaczałoby jednocześnie dopuszczalność prowadzenia rejestrów, gromadzenia i przetwarzania danych osobowych, co nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Zauważył, że w przypadkach naruszenia postanowień regulaminu przez zachowania, które mogą być zakwalifikowane jako wykroczenia lub przestępstwa, znajdują zastosowanie odpowiednie przepisy prawa karnego i prawa wykroczeń, natomiast w przypadkach gdy konkretna impreza z wykorzystaniem obiektu Amfiteatru wypełniałaby kryteria właściwe imprezie masowej, możliwe będzie zastosowanie przepisów i procedur przewidzianych w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga nie jest zasadna, gdyż zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie narusza prawa.

Przypomnieć należy, że kompetencja prawodawcza organu gminy obejmuje uprawnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego, które mają moc powszechnie obowiązującą na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Żaden akt prawa miejscowego nie jest jednak stanowiony samoistnie i wymaga ustawowej podstawy, o czym przesądza art. 40 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice określone ustawowym upoważnieniem, a ich treść może być tylko i wyłącznie wykonaniem przepisów ustaw. Powyższe uzasadnione jest założeniem niesprzeczności systemu prawa. Należy bowiem pamiętać, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu tylko uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Przedmiotowa uchwała podjęta została w oparciu o delegację zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że na podstawie tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przepis ten zawiera zamknięty katalog spraw oddanych do regulacji radzie gminy, co jednocześnie oznacza zakaz wprowadzania postanowień wykraczających przedmiotowo poza zakres art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zaskarżonym rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda zakwestionował przepisy uchwały nr XXI/235/09 z dnia 31 marca 2009 r., przewidujące zakaz wstępu na teren Amfiteatru Miejskiego osobom, które odmówiły przejrzania ich bagażu w przypadku podejrzenia, że wnoszą one wymienione w regulaminie niebezpieczne przedmioty lub środki odurzające (§ 9 ust. 2 pkt 4) lub odmówiły wylegitymowania się wiarygodnym dokumentem tożsamości (§ 9 ust. 2 pkt 5) oraz przepis ustanawiający sankcję - zakaz wstępu na imprezy organizowane na terenie Amfiteatru- za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu (§ 13).

Należy zgodzić się z organem nadzoru, że kwestie te nie mogły być uregulowane przepisami regulaminu, jako aktu prawa miejscowego. Jak już wyżej podniesiono, przepisy

aktu prawa miejscowego muszą być zgodne z normami zawartymi w aktach prawnych stojących wyżej w hierarchii źródeł prawa. Zakwestionowane przepisy regulaminu nie spełniają tego wymogu, gdyż są sprzeczne z przepisami Konstytucji.

Przepis § 9 ust. 2 pkt 4 regulaminu uprawnia organizatora imprezy i służby porządkowe do przeglądania bagażu uczestników imprezy organizowanej w Amfiteatrze, wbrew postanowieniom art. 41 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, zastrzegając, że pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonych w ustawie. Natomiast w pkt 5 § 9 ust. 2 Rada przewidziała obowiązek wylegitymowania się osobom, które chcą uczestniczyć w imprezie organizowanej w Amfiteatrze. W art. 51 ust. 1 i ust. 5 Konstytucji przewidziano zaś, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Z powołanych przepisów wynika, że tylko ustawodawca może określić zasady i tryb m.in. ograniczenia wolności i nietykalności osobistej oraz ujawniania, gromadzenia i udostępniania informacji dotyczących danej osoby. Organ gminy nie ma więc kompetencji do stanowienia norm prawnych regulujących powyższe kwestie. W materii będącej przedmiotem rozpoznawanej sprawy ustawodawca uregulował te zagadnienia m.in. w przepisach Kodeksu wykroczeń, Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu karnego oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. nr 101, poz. 926, ze zm.). Natomiast przypadki, w których podmiot, nie będący funkcjonariuszem publicznym uprawniony jest do legitymowania osoby w celu ustalenia jej tożsamości, określone zostały m.in. w art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. Dz. U. z 2005 r. nr 145, poz. 1221, ze zm.), zgodnie z którym pracownik ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia w granicach chronionych obiektów i obszarów ma prawo do ustalania uprawnień do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych oraz legitymowania osób, w celu ustalenia ich tożsamości oraz w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, przewidującym, że służby porządkowe i informacyjne są uprawnione do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości.

Nie można podzielić stanowiska skarżącej, że zakwestionowane zapisy § 9 ust. 2 pkt 4 i 5 regulaminu nie wkraczają w powyższe konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności osobiste. Skoro bowiem wstęp na teren Amfiteatru uzależniony został od

poddania się przeszukaniu, w stosunku do osób uznanych przez służby porządkowe lub organizatora imprezy za osoby mogące stanowić zagrożenie, to działanie takie wkracza w sferę wolności i praw, o których mowa w art. 51 ust. 1 Konstytucji. Ponadto treść § 9 ust. 2 pkt 4 regulaminu nie pozwala na twierdzenie, że „przejrzenie bagażu” ograniczy się wyłącznie do zerknięcia na zawartość bagażu, a nie do manualnej kontroli tej zawartości przez podmioty prywatne. Umożliwienie przeprowadzania kontroli bagażu przez podmiot niebędący organem państwowym uprawnionym do podejmowania działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i ochrony porządku publicznego, np. funkcjonariuszem Policji, może stanowić ograniczenie prawa do nietykalności osobistej.

Odnosząc się natomiast do argumentacji, iż § 9 ust. 2 pkt 5 regulaminu jest niezbędny, gdyż gwarantuje realizację postanowienia pkt 2 ust. 2 § 9, który przewiduje zakaz wstępu osobom wpisanym do rejestru osób, którym zakazano wstępu na imprezy masowe, stwierdzić należy, że w przypadku zorganizowania na terenie Amfiteatru imprezy masowej w rozumieniu przepisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, zastosowanie będą miały przepisy tej ustawy i to bez konieczności wprowadzania odpowiedniego zapisu w regulaminie gdyż, zgodnie z § 118 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908), w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

Ustanowienie w § 13 regulaminu sankcji w postaci zakazu wstępu na teren Amfiteatru, bez wątplenia nie mieści się w pojęciu zasad korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej, czego skarżąca nie kwestionuje. Zasadnie więc Wojewoda zarzucił Radzie Miejskiej brak kompetencji do stanowienia tego przepisu. Prawdopodobnie też wskazał, że dla stosowania § 13 regulaminu niezbędne byłoby gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde istotne naruszenie prawa uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność. Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane, nie pokrywa się też z przesłankami stwierdzenia nieważności

Sygn. akt II SA/OI 642/09

decyzji administracyjnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa, o jakich mowa w art. 91 ust. 1, są: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały o określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały oraz przepisy sprzeczne z przepisami ustawowymi, a także przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Wobec powyższego, prawidłowo w zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym stwierdzono nieważność § 9 ust. 2 pkt 4 i pkt 5 oraz § 13 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXI/235/09 z dnia 31 marca 2009 r.

W tym stanie rzeczy, wobec braku podstaw do kwestionowania zgodności zaskarżonej decyzji z prawem, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), skargę należało oddalić.



G. Kępczyński