

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

O-RM
26.05.2017, v2

Olsztyn, dnia 27 maja 2017 r.



PN.4131.117.2017

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 466) stwierdzam nieważność §1 ust. 2, co do sformułowania „a także imprezy masowej, o której mowa w przepisach Ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, zwanej dalej UoBIM”, §1 ust. 3 pkt 2 i ust. 4, §2 ust. 5, co do sformułowania : „którzy ponoszą odpowiedzialność za grupę, w szczególności w zakresie wszelkich wypadków swoich podopiecznych, szkód wyrządzonych na osobach przebywających na terenie obiektu oraz uszkodzenia mienia ośrodka”, §3 ust. 2, co do sformułowania „oraz funkcjonariuszom i pracownikom służb i organów, wskazanych w art. 5 ust. 3 UoBIM, w trakcie wykonywanych obowiązków służbowych”, §3 ust. 4, co do sformułowania „funkcjonariusze i pracownicy służb i organów, wskazanych w art. 5 ust. 3 UoBIM, w trakcie wykonywanych obowiązków służbowych”, §4 pkt 2, §4 pkt 3 i 4, §5 ust. 1 pkt 2, 6,7, 11 oraz §5 ust. 2, co zwrotów „podczas sprzedaży biletów wstępu na imprezę może żądać od kupującego okazania dokumentu potwierdzającego jego tożsamość, a także” i „ żądać okazania dokumentu tożsamości od osób przebywających na terenie obiektu oraz”, „lub wydalić z terenu obiektu” i §5 ust. 4, oraz §7 ust. 1,2,3 i 4 załącznika do uchwały Nr XXIX.315.17 Rady Miasta Elku z dnia 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Regulaminu korzystania ze Stadionu Miejskiego w Elku.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie Rada Miasta w Elku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 4 i 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, przyjęła Regulamin korzystania ze Stadionu Miejskiego w Elku, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXIX.315.17.

W §1 ust. 3 pkt 2 Regulaminu, Rada wskazała, że celem regulacji zawartych w przedmiotowym regulaminie jest odpowiedzialność osób za zachowanie sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym, w tym w związku z naruszeniem postanowień niniejszego regulaminu.

Z kolei w §2 ust. 5 Regulaminu, Rada ustaliła zasady odpowiedzialności grup zorganizowanych. Natomiast w §7 ust. 1,3 i 4 Regulaminu, Rada określiła odpowiedzialność osób naruszających porządek publiczny, zasady regulaminu i regulaminu imprez (ust. 1), zastrzegła prawo Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Elku prawo dochodzenia roszczeń za wyrządzone na stadionie szkody oraz zastrzegła, iż zarządca stadionu nie ponosi odpowiedzialności za zagubione na stadionie przedmioty, sprzęt i pieniądze.

Powyższe zapisy zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z powołanym przepisem, gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Powyższe upoważnienie pomimo tego, iż jest bardzo ogólne, nie daje do podstawy do regulowania zakresu przedmiotowej materii w sposób dowolny. W szczególności zasady korzystania z obiektu nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z niego, w tym zawierać regulacji zawartych w przepisach rangi ustawowej. Rada nie może więc w ramach ustawowego upoważnienia, wynikającego z ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygać o zagadnieniach związanych z określaniem odpowiedzialności określonych podmiotów za wypadki i szkody na osobach i imieniu, powstałych w trakcie korzystania z obiektu. O tym bowiem decydują przepisy ustawowe, m.in. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny /Dz. U z 2017 r., poz. 459/

Z podobnym naruszeniem, jak powyżej, mamy do czynienia, w przypadku postanowień przedmiotowej uchwały, które regulują zasady korzystania ze Stadionu Miejskiego w Elku, podczas imprezy masowej. Rada wskazała przy tym wprost, iż chodzi tu o imprezę masową, w rozumieniu ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych /Dz.U. z roku 2015, poz. 2139 z późn. zm/. Tymczasem powołana ustawa, kompleksowo reguluje zagadnienia związane z przeprowadzeniem takiej imprezy. Art. 1 ustawy przewiduje, iż reguluje ona zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych; warunki bezpieczeństwa imprez masowych; zasady i tryb wydawania zezwoleń na przeprowadzanie imprez masowych; zasady gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych; zasady odpowiedzialności organizatorów za szkody wyrządzone w związku ze zorganizowaniem imprez masowych.

W odniesieniu do konkretnych imprez, dodatkowo powyższy akt, przewiduje w art. 6 ust. 3, iż organizator opracowuje i udostępnia osobom uczestniczącym w imprezie, regulamin imprezy masowej, zawierający warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych.

Z powyższego wynika, iż umieszczanie w przedmiotowym regulaminie postanowień, dotyczących imprez masowych organizowanych na Stadionie Miejskim w Elku, stanowi wkroczenie w materię,

która jest regulowana na podstawie przepisów zawartych w akcie wyższego rzędu, co jest niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa. Do takich postanowień, należą:

- §1 ust. 2 Regulaminu, co do sformułowania „a także imprezy masowej, o której mowa w przepisach Ustawy z dnia 20 marca 2009 roku o bezpieczeństwie imprez masowych, zwanej dalej UoBIM,
- §1 ust. 4 Regulaminu, mówiący o relacji między Regulaminem, a ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych oraz o treści regulaminu imprezy masowej,
- §3 ust. 2 Regulaminu, co do sformułowania „oraz funkcjonariuszom i pracownikom służb i organów, wskazanych w art. 5 ust. 3 UoBIM, w trakcie wykonywanych obowiązków służbowych”,
- §3 ust. 4 Regulaminu, co do sformułowania „funkcjonariusze i pracownicy służb i organów, wskazanych w art. 5 ust. 3 UoBIM, w trakcie wykonywanych obowiązków służbowych”,
- §4 pkt 3 Regulaminu, odnoszący się do trzeźwości osoby podczas imprezy masowej o podwyższonym ryzyku w rozumieniu ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,
- §7 ust. 2 Regulaminu, przewidujący nakładanie sankcji przewidzianych w ww. ustawie.

Z kolei w §4 pkt 2 Regulaminu, Rada dopuściła wejście na imprezę osób, które nie są pod działaniem środków odurzających, psychotropowych lub innych działających podobnie, a aktualny stan ich trzeźwości daje rękojmię poszanowania obowiązującego porządku prawnego.

Powyższe postanowienie nie spełnia standardów, jakich wymaga się od przepisów prawa powszechnie obowiązujących, jakim są akta prawa miejscowego. Przepisy te powinny być sformułowane jasno i precyzyjnie i nie budzić wątpliwości, co do ich treści. Powołane postanowienie tego warunku nie spełnia. Po pierwsze jest wewnętrznie sprzeczne, gdyż z jednej strony wyklucza wpuszczenie osoby pod działaniem ww. środków, a z drugiej dopuszcza wejście na stadion pod warunkiem, iż jej aktualny stan trzeźwości spełnia określone warunki. Posługuje się przy tym nieostrym sformułowaniem „rękojmi poszanowania obowiązującego porządku prawnego”, które nie gwarantuje obiektywnej i bezstronnej oceny.

Z przekroczeniem normy kompetencyjnej, zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zostało przyjęte postanowienie §5 ust. 4 Regulaminu, które zastrzega dla Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Ełku, prawo do przetwarzania danych osobowych klientów w zakresie wizerunku, imienia i nazwiska, szkoły i klubu wyłącznie do celów promocyjnych i zgodnie z obowiązującymi przepisami. Kwestie związane z przetwarzaniem danych osobowych, zostały uregulowane w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych /Dz.U. z 2016 r. , poz. 922/ i brak jest podstaw, by regulować je w aktach prawa miejscowego.

Z kolei wyłącznie przepisy ustawowe, mogą określać, jakie podmioty są uprawnione do sprawdzania tożsamości osoby oraz użycia środków przymusu. W związku z tym, niedopuszczalne jest umieszczenie w przedmiotowym Regulaminie w §5 ust. 2 postanowień, które przyznają uprawnienia

dla organizatora lub podmiotu przez niego uprawnionego podczas sprzedaży biletów wstępu na imprezę do żądania od kupującego okazania dokumentu potwierdzającego tożsamość, prawo żądania okazania tego dokumentu od osób przebywających na terenie obiektu lub wydalenie z terenu obiektu osoby, które naruszają porządek publiczny, zasady regulaminu i regulaminów imprez.

Z identycznym, jak powyższe, naruszeniem mamy do czynienia w odniesieniu do §4 pkt 4 Regulaminu, który dopuszcza wejście osoby na teren stadionu, podczas trwania organizowanej tam imprezy, tylko w przypadku poddania się przez nią rygorom sprawdzenia prowadzonego przez pracowników służby porządkowej lub informacyjnej organizatora imprezy, celem uniemożliwienia wniesienia na stadio przedmiotów wymienionych od pkt a do d. Należy zauważyć, iż nietykalność osobista, może zostać ograniczona wyłącznie, np. w drodze przeszukania osoby czy jej rzeczy, gdy istnieje do tego konkretna, wyraźna norma prawna, zawarta w przepisach rangi ustawowej. Takiej podstawy nie stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Ponadto, w przedmiotowym Regulaminie, mamy do czynienia z modyfikacją przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego. Należy zauważyć, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę o czym stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zabieg powtórzenia stwarza możliwość interpretacji powtórnego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Powtarzanie zapisów ustawy w akcie prawa miejscowego może, bowiem wprowadzać w błąd co do tego, czy określona norma stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego, czy też stanowi przepis powszechnie obowiązujący tylko na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, pojawić się mogą istotne wątpliwości, które z norm i w jakim zakresie znajdują zastosowanie, gdy w uchwale powtórzona zostanie tylko część regulacji odnoszącej się do danej kwestii.

Wadliwość, polegająca na nieuprawnionym powtórzeniu norm ustawowych, dotyczy następujących przepisów zaskarżonej uchwały:

- §5 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, ustalający zakaz spożywania napojów alkoholowych, środków odurzających oraz substancji psychotropowych, palenia papierosów, tytoniu oraz e-papierosów, stanowi powtórzenie art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2017 r. poz. 783) "kto wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe", art. 5 ust. 1 pkt 5,9,10,11 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 957), " zabrania się palenia wyrobów tytoniowych w, z zastrzeżeniem art. 5a: w pomieszczeniach zakładów pracy innych niż wymienione w pkt 1 i 2, w pomieszczeniach obiektów kultury i wypoczynku publicznego, w pomieszczeniach

obiektów sportowych, w ogólnodostępnych miejscach przeznaczonych do zabaw dzieci, w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego". Dodatkowo w odniesieniu do zakazu spożywania napojów alkoholowych, narusza art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 z późn. zm.). Przepisy te stanowią samodzielną delegację dla rady gminy do wprowadzenia w drodze odrębnej uchwały czasowego lub stałego zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych w innych niewymienionych w ustawie miejscach, obiektach lub na określonych obszarach gminy, ze względu na ich charakter. Ustalenie zatem, iż na terenie wymienionych w uchwale obiektów użyteczności publicznej zabrania się spożywania alkoholu poza obrębem punktów gastronomicznych, powinno nastąpić w uchwale wydanej na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;

-§5 ust. 1 pkt 11 Regulaminu, zaśmiecania i zanieczyszczenia w innych sposób terenu stadionu i jego obrzeży, stanowi powtórzenie art. 145 Kodeksu wykroczeń "Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec";

Reasumując, powtórzenie definicji zawartych w przepisach rangi ustawowej i umieszczenie ich w opisanych powyżej postanowieniach Regulaminu, jak również dokonanie w nich modyfikacji ustawowych definicji, było niedopuszczalne i z powyżej omówionych względów, stanowiło istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

W §5 ust. 1 pkt 6 Regulaminu, Rada, zakazała głoszenia lub eksponowania haseł o treściach obscenicznych, wulgarnych lub prowokujących uczestników imprezy do działań zagrażających porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu, natomiast w §5 ust. 1 pkt 7 Regulaminu, głoszenia lub eksponowania symboli oraz haseł o treściach rasistowskich lub ksenofobicznych, także w celu nawoływania do waśni na tle narodowościowym, religijnym lub społecznym. Powyższe postanowienia zostały podjęte bez podstawy prawnej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje każdemu wolność wypowiedzi. Oznacza to, że każdy ma prawo do wyrażania swoich poglądów. Wolność słowa gwarantuje art. 14, 25, 49, 53 oraz 54 tego aktu. Jednocześnie zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ocena, jakie zachowanie należy zakwalifikować, jako przekraczające dopuszczalną granicę wolności słowa, w szczególności stwierdzenia, iż dane zachowanie, zostało spenalizowane w przepisach prawa, zależy wyłącznie od organów do tego powołanych tj. sądów, prokuratury i policji. Przy czym zamieszczanie ww. zakazów w regulaminie korzystania z obiektu, jakim jest stadion, jest zbędne i nie ma wpływu

na uznanie danego zachowania za spełniające ww. przesłankę.

W tym stanie rzeczy postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Artur Chojewski



Otrzymują:

Przewodniczący Rady Miasta Ełku
Prezydent Miasta Ełku