



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 listopada 2022 r.

Poz. 5278



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN- II.4131.380.2022 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 7 listopada 2022 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXII/429/22 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Krytej Pływalni OSiR w Poniatowej, w części obejmującej § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 3, § 3 ust. 4 w brzmieniu: „i jest również bezpośrednio odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom” oraz § 5 ust. 3, ust. 4 zd. drugie, ust. 5, ust. 6 i ust. 8 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/429/22 Rady Miejskiej w Poniatowej z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu korzystania z Krytej Pływalni OSiR w Poniatowej, w części obejmującej § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 3, § 3 ust. 4 w brzmieniu: „i jest również bezpośrednio odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom” oraz § 5 ust. 3, ust. 4 zd. drugie, ust. 5, ust. 6 i ust. 8 regulaminu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXII/429/22 Rady Miejskiej w Poniatowej została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 października 2022 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Poniatowej przyjęła Regulamin korzystania z Krytej Pływalni OSiR w Poniatowej. Regulamin stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została podjęta na podstawie m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z powołanego przepisu wynika upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego regulujących zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się w tych obiektach. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. m. in. wyroki WSA w Poznaniu z dnia 29 kwietnia 2012r. sygn. IV SA/Po 169/12; WSA we Wrocławiu z dnia 29 stycznia 2014r. sygn. IV SA/Wr 641/13). Należy zatem podkreślić, że zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – jak sama treść przepisu wskazuje – nie są adresowane do podmiotów nimi zarządzających, lecz do podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń.

Szeroki zakres delegacji zawartej w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ze względu na jej ogólność, nie zmienia faktu, że rada gminy winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z dnia 26 maja 1992 r., sygn. akt SA/Wr 310/92, Wspólnota 1993 Nr 2, s. 21).

W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika także niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu lub modyfikacji wiążących go powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W § 2 ust. 2 regulaminu przyjęto, że *na terenie obiektu znajduje się system monitoringu wizyjnego wraz z zapisem, a nagrania z kamer mogą być podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności w stosunku do użytkowników, którzy nie stosują się do regulaminu oraz instrukcji. Kierownictwo obiektu gwarantuje, iż monitoring prowadzony jest w sposób nienaruszający dóbr osobistych oraz godności użytkowników.*

Przytoczona regulacja nie stanowi zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, do określenia których uprawniona jest Rada na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Kwestię stosowania przez gminę tzw. monitoringu wizyjnego normuje art. 9a ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis ten stanowi, że gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej (ust. 1). Monitoring nie obejmuje pomieszczeń sanitarnych, szatni, stołówek, palarni oraz obiektów socjalnych (ust. 2). Nagrania obrazu zawierające dane osobowe przetwarzają się wyłącznie do celów, dla których zostały zebrane, i przechowuje przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy od dnia nagrania, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej (ust. 3). Po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3, uzyskane w wyniku monitoringu nagrania obrazu zawierające dane osobowe, podlegają zniszczeniu, z wyjątkiem sytuacji, w których nagrania zostały zabezpieczone, zgodnie z odrębnymi przepisami (ust. 4). Nieruchomości i obiekty budowlane objęte monitoringiem oznacza się w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoringu, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków (ust. 5). Monitoring, w ramach którego dochodzi do przetwarzania danych osobowych, wymaga stosowania środków zabezpieczających przetwarzanie tych danych, w szczególności uniemożliwiających ich utratę lub bezprawne rozpowszechnienie, a także uniemożliwienie dostępu do danych osobom nieuprawnionym (ust. 6).

Wobec uregulowania przez ustawodawcę kwestii stosowania przez gminę tzw. monitoringu wizyjnego przyjęć należy, że kompetencja uchwałodawcza przyznana radzie gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje uprawnień do stanowienia przepisów prawa miejscowego dotyczącego omawianej materii.

W § 3 ust. 2 regulaminu stanowi, że na terenie hali basenowej zabrania się m. in. *niszczenia wyposażenia i oznakowań mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo* (pkt 1) oraz *wnoszenia oraz spożywania napojów alkoholowych i środków odurzających* (pkt 3).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższych zakazów wykracza poza granice upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały, gdyż zakazy te są normowane przepisami ustawowymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1943/18 wskazuje, iż „z istoty aktu prawa miejscowego wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego”.

O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się także m.in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02.

Zakaz niszczenia wyposażenia i oznakowań mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo (§ 3 ust. 2 pkt 1 regulaminu) regulują zarówno przepisy Kodeksu karnego - art. 288, jak i Kodeksu wykroczeń. Zgodnie z art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń "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".

Przedmiotem czynności wykonawczej sprawy są urządzenia przeznaczone do użytku publicznego. Przy czym przytoczony wyżej art. 143 Kodeksu wykroczeń wymienia jedynie przykładowo takie urządzenia jak przyrząd alarmowy, instalacja oświetleniowa, zegar, automat, telefon, oznaczenie nazwy miejscowości, ulicy, placu lub nieruchomości, urządzenie służące do utrzymania czystości lub ławka.

Odnosząc się do § 3 ust. 2 pkt 3 regulaminu należy wskazać, że sprawy związane ze sprzedażą, podawaniem oraz spożywaniem napojów alkoholowych uregulowane zostały w sposób kompleksowy w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm.). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej, w tym pływalnie.

W myśl art. 14 ust. 6 ww. ustawy, rada miejska została upoważniona do wprowadzania 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.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie regulaminu korzystania z obiektu użyteczności publicznej, przyjętego uchwałą rady miejskiej.

Problematyka zakazów dotyczących środków psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2020 r. poz. 2050, ze zm.). Zakaz posiadania substancji psychoaktywnych wynika z art. 62b ust. 1 ww. ustawy. Powyższe kwestie również nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z § 3 ust. 4 regulaminu, w czasie zawodów organizator jest obowiązany przestrzegać przepisów regulaminu *i jest również bezpośrednio odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom.*

W § 5 ust. 3 regulaminu stanowi, że *za przedmioty wartościowe pozostawione w szafkach ubraniowych w szatni, nieoddane do depozytu na przechowanie dyżurnemu pracownikowi szatni kierownictwo obiektu nie ponosi odpowiedzialności.*

W § 5 ust. 4 regulaminu przyjęto, że *za zgubienie bądź zniszczenie paska z transponderem obowiązuje ustalona kara pieniężna w wysokości 50 zł (zd. drugie).*

W myśl § 5 ust. 5 regulaminu *osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego Regulaminu będą usuwane z terenu pływalni, niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania w sprawach o wykroczenia.*

Jak stanowi § 5 ust. 6 regulaminu, *osoby niszczące sprzęt lub urządzenia pływalni ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody. Osoby naruszające porządek publiczny lub przepisy niniejszego Regulaminu będą usuwane z terenu pływalni bez zwrotu kosztów wstępu lub wynajęcia pływalni.*

Zgodnie z § 5 ust. 8 regulaminu *za wypadki spowodowane nieprzebraniem niniejszego Regulaminu Zarządzający Obiektem nie ponosi odpowiedzialności.*

W ocenie organu nadzoru regulacje § 3 ust. 4 w brzmieniu: *„i jest również bezpośrednio odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom”*, § 5 ust. 3, ust. 4 zd. drugie, ust. 5, ust. 6 i ust. 8 regulaminu nie mieszczą się w granicach kompetencji przyznanych Radzie Miejskiej. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zakwestionowane regulacje uchwały stanowią w istocie ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej. Kwestie odpowiedzialności za szkodę są uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 415 i n. k.c.) Za

niedopuszczalne należy uznać określenie przez radę gminy w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie obiektu użyteczności publicznej. Wynika to zarówno z braku odpowiedniego upoważnienia dla rady miejskiej, jak i objęcia zakresem unormowania materii już uregulowanej przez prawodawcę w drodze ustawy.

Kwestie odpowiedzialności cywilnoprawnej rozstrzyga ustawodawca w kodeksie cywilnym, nie zaś organ stanowiący w drodze podjętej przez siebie uchwały. Modyfikacja tych regulacji może nastąpić wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego lub w drodze umowy zawartej pomiędzy stronami.

Podkreślić należy, że zarówno gmina, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z obiektu gminnego, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi bowiem wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą obiektu, a osobą uprawnioną do korzystania z niego, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego. Zbytecznym zatem jest regulowanie w drodze prawa miejscowego materii objętej przepisami hierarchicznie wyższymi.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 października 2010 r. (sygn. akt III SA/Wr 421/10).

Należy także podkreślić, że w ramach kompetencji przyznanych Radzie w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie mieści się regulowanie jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie postanowień przyjętego regulaminu czy też innych, powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Użyte w ustawie o samorządzie gminnym 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, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się.

W pojęciu "zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej" nie mieści się wprowadzanie sankcji za naruszenie wprowadzonych zakazów i nakazów.

Przewidziane w regulaminie zakazy i nakazy nie mogą być zagrożone jakimikolwiek sankcjami, ponieważ nie są to przepisy porządkowe. Delegację ustawową do stanowienia przez radę gminy przepisów porządkowych zawiera ustawy o samorządzie gminnym, podczas gdy przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 tej ustawy (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Op 294/21).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXII/429/22 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Poniatowej
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Poniatowej