



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.375.2019.22

Poznań, 29 października 2019 r.

URZĄD MIEJSKI W KOLE	
WYDZIAŁ ADMINISTRACJI OGÓLNA	
Wpłynęło	29. PAŹ. 2019
Ilość zał.	podpis: <i>[signature]</i>
L. dz. <i>18188</i>	skierowano: <i>BR/MOSI/R</i>
awy	

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XV/118/2019 Rady Miejskiej w Kole z dnia 25 września 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminów, zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, będących w trwałym zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kole **w części** obejmującej:

- pkt 17 zdanie pierwsze oraz zdanie drugie w zakresie zwrotu: „który jest odpowiedzialny za ich właściwe zachowanie się i bezpieczeństwo”, pkt 23, pkt 25 w zakresie zwrotu: „i jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa korzystającym z hali”, pkt 27, pkt 28, pkt 29, pkt 30, pkt 31, pkt 32 i pkt 34 zdanie pierwsze „Regulaminu ogólnego Hali Widowiskowo-Sportowej przy ulicy Szkolnej 2B w Kole” stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały,
- pkt 16 w zakresie zwrotu: „którzy są odpowiedzialni za bezpieczeństwo ćwiczących”, pkt 22, pkt 23 w zakresie zwrotu: „oraz jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa osób korzystających z sali”, pkt 25 i pkt 26 „Regulaminu sali sportowej z widownią” stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały,
- pkt 11 zdanie drugie, pkt 21, pkt 23, pkt 24 i pkt 25 „Regulaminu siłowni” stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały,
- pkt 10 zdanie drugie, pkt 22, pkt 24, pkt 25 i pkt 26 „Regulaminu sali fitness” stanowiącego załącznik nr 4 do uchwały,
- pkt 5, pkt 16 w zakresie zwrotu: „którzy są odpowiedzialni za bezpieczeństwo ćwiczących”, pkt 23, pkt 24 i pkt 27 „Regulaminu zewnętrznych boisk sportowych” stanowiącego załącznik nr 5 do uchwały,
- pkt 3 zdanie drugie, pkt 6 w zakresie zwrotu: „i na jego odpowiedzialność”, pkt 15, pkt 23, pkt 28 w zakresie zwrotu: „w trakcie, których odpowiedzialność za uczestników ponoszą organizatorzy”, pkt 30 i pkt 31 „Regulaminu ścianki wspinaczkowej” stanowiącego załącznik nr 6 do uchwały,
- pkt 4, pkt 7 zdanie drugie, pkt 27, pkt 28 zdanie drugie, pkt 35 zdanie pierwsze, pkt 41 zdanie pierwsze, pkt 45, pkt 46 i pkt 51 „Regulaminu ogólnego Pływalni Miejskiej w Kole” stanowiącego załącznik nr 7 do uchwały,
- pkt 7 i pkt 8 „Regulaminu korzystania z brodzika i atrakcji wodnych” stanowiącego załącznik nr 8 do uchwały,
- pkt 3, pkt 16, pkt 17 i pkt 18 „Regulaminu zjeżdźalni rurowej” stanowiącego załącznik nr 9 do uchwały,
- pkt 10 w zakresie zwrotu: „i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo w hali basenowej” i pkt 18 w zakresie zwrotu: „i usunięcia z niej grupy” „Regulaminu korzystania

z pływalni przez grupy zorganizowane. Instruktor prowadzący zajęcia” stanowiącego załącznik nr 11 do uchwały,

- pkt 12 w zakresie zwrotu: „i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo”, pkt 22, pkt 23 i pkt 26 w zakresie zwrotu: „i usunięcia z niej grupy” „Regulaminu korzystania z pływalni przez grupy zorganizowane. Opiekun grupy” stanowiącego załącznik nr 12 do uchwały,

- pkt 3, pkt 12 i pkt 13 „Regulaminu whirlpoola (wanny jacuzzi)” stanowiącego załącznik nr 13 do uchwały,

- pkt 6 „Regulaminu sauny fińskiej i rzymskiej” stanowiącego załącznik nr 14 do uchwały,

- pkt 8, pkt 19 zdanie pierwsze oraz zdanie drugie w zakresie zwrotu: „który jest odpowiedzialny za ich właściwe zachowanie się i bezpieczeństwo”, pkt 25, pkt 27 w zakresie zwrotu: „i jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa korzystającym ze stadionu”, pkt 29, pkt 30, pkt 32, pkt 33, pkt 34, pkt 35 i pkt 37 zdanie pierwsze „Regulaminu ogólnego Stadionu Miejskiego przy ulicy Sportowej 12 w Kole” stanowiącego załącznik nr 15 do uchwały,

- pkt 6, pkt 15, pkt 16, pkt 20 i pkt 23 „Regulaminu bieżni tartanowej i urządzeń lekkoatletycznych” stanowiącego załącznik nr 16 do uchwały,

- pkt 3, pkt 7 i pkt 24 „Regulaminu kortów tenisowych” stanowiącego załącznik nr 17 do uchwały,

- pkt 3, pkt 6, pkt 8, pkt 9, pkt 10, pkt 18 i pkt 19 „Regulaminu skateparku” stanowiącego załącznik nr 18 do uchwały,

- pkt 17 zdanie pierwsze oraz zdanie drugie w zakresie zwrotu: „który jest odpowiedzialny za ich właściwe zachowanie się i bezpieczeństwo”, pkt 29, pkt 30, pkt 32 i pkt 33 „Regulaminu kompleksu boisk sportowych «Moje boisko – Orlik 2012»” stanowiącego załącznik nr 19 do uchwały,

- pkt 15 w zakresie zwrotu: „którzy są odpowiedzialni za bezpieczeństwo ćwiczących”, pkt 21, pkt 23 i pkt 24 „Regulaminu sali sportowej nr 45” stanowiącego załącznik nr 20 do uchwały

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2019 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę nr XV/118/2019 w sprawie ustalenia regulaminów, zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej, będących w trwałym zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kole, zwaną dalej „uchwałą”. Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 października 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr XV/118/2019 z dnia 25 września 2019 r. Rada Miejska w Kole przyjęła regulaminy korzystania z obiektów użyteczności publicznej będących w trwałym zarządzie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Kole. Regulaminy poszczególnych obiektów stanowią załączniki od nr 1 do nr 20 do badanej uchwały.

Zgodnie w powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.), organy gminy

mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Mając na względzie konstytucyjną zasadę praworządności, zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wykraczać poza istotę korzystania z tych obiektów i urządzeń, a zarazem nie mogą naruszać przepisów ustaw i innych aktów prawa powszechnie obowiązującego. W orzecznictwie oraz doktrynie przyjmuje się, że przez pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” należy rozumieć ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, CBOSA).

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zwana dalej „Konstytucją RP”, wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że rada podjęła szereg przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ingerujących też w sposób nieuprawniony w materię uregulowaną ustawowo, naruszając prawo w sposób istotny.

I

W zakresie upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, następujące postanowienia regulujące kwestie odpowiedzialności zarządcy, użytkowników, opiekunów i innych podmiotów w związku z korzystaniem z poszczególnych obiektów:

- pkt 17 zdanie pierwsze („Osoby korzystają z hali na własną odpowiedzialność.”) oraz zdanie drugie w zakresie zwrotu: „który jest odpowiedzialny za ich właściwe zachowanie się i bezpieczeństwo”, pkt 23, pkt 25 w zakresie zwrotu: „i jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa korzystającym z hali”, pkt 27, pkt 28, pkt 29 i pkt 30 załącznika nr 1 do uchwały,

- pkt 16 w zakresie zwrotu: „którzy są odpowiedzialni za bezpieczeństwo ćwiczących”, pkt 22, pkt 23 w zakresie zwrotu: „oraz jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa osób korzystających z sali” i pkt 26 załącznika nr 2 do uchwały,

- pkt 11 zdanie drugie („W przypadku braku poinformowania wskazanej powyżej osoby o usterkach przed skorzystaniem z danego sprzętu, w którym zostaną one wykryte, odpowiedzialnością za szkody uznaje się osobę aktualnie korzystającą z danego przyrządu lub urządzenia.”), pkt 21, pkt 23 i pkt 25 załącznika nr 3 do uchwały,
- pkt 10 zdanie drugie („W przypadku braku poinformowania wskazanej powyżej osoby o usterkach przed skorzystaniem z danego sprzętu, w którym zostaną one wykryte, odpowiedzialnością za szkody uznaje się osobę aktualnie korzystającą z danego urządzenia.”), pkt 22, pkt 24 i pkt 26 załącznika nr 4 do uchwały,
- pkt 5, pkt 16 w zakresie zwrotu: „którzy są odpowiedzialni za bezpieczeństwo ćwiczących”, pkt 23, pkt 24 i pkt 27 załącznika nr 5 do uchwały,
- pkt 3 zdanie drugie („Korzystanie ze ścianki odbywa się na własną odpowiedzialność”), pkt 6 w zakresie zwrotu: „i na jego odpowiedzialność”, pkt 23, pkt 28 w zakresie zwrotu: „w trakcie, których odpowiedzialność za uczestników ponoszą organizatorzy”, pkt 30 i pkt 31 załącznika nr 6 do uchwały,
- pkt 7 zdanie drugie („Osoby te ponoszą pełną odpowiedzialność za powierzone ich opiece dzieci i odpowiadają za wszelkie szkody przez nie wyrządzone.”), pkt 27, pkt 28 zdanie drugie („Za rzeczy pozostawione w szafkach otwartych lub nieprawidłowo zamkniętych, pieniądze i przedmioty wartościowe zarządca pływalni nie ponosi odpowiedzialności.”), pkt 35 zdanie pierwsze („Korzystanie z atrakcji wodnych odbywa się na własne ryzyko użytkowników.”), pkt 41 zdanie pierwsze („Noszenie okularów i szkieł kontaktowych odbywa się na własne ryzyko użytkownika.”), pkt 46 i pkt 51 załącznika nr 7 do uchwały,
- pkt 7 załącznika nr 8 do uchwały,
- pkt 3, pkt 16 i pkt 17 załącznika nr 9 do uchwały,
- pkt 10 w zakresie zwrotu: „i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo w hali basenowej” załącznika nr 11 do uchwały,
- pkt 12 w zakresie zwrotu: „i ponosi odpowiedzialność za jej bezpieczeństwo”, pkt 22 i pkt 23 załącznika nr 12 do uchwały,
- pkt 3 i pkt 12 załącznika nr 13 do uchwały,
- pkt 6 załącznika nr 14 do uchwały,
- pkt 8, pkt 19 zdanie pierwsze („Osoby korzystają z obiektu na własną odpowiedzialność.”) oraz zdanie drugie w zakresie zwrotu: „który jest odpowiedzialny za ich właściwe zachowanie się i bezpieczeństwo”, pkt 25, pkt 27 w zakresie zwrotu: „i jest odpowiedzialny za zapewnienie bezpieczeństwa korzystającym ze stadionu”, pkt 29, pkt 30, pkt 32 i pkt 33 załącznika nr 15 do uchwały,
- pkt 6, pkt 15, pkt 16, pkt 20 i pkt 23 załącznika nr 16 do uchwały,
- pkt 3, pkt 7 i pkt 24 załącznika nr 17 do uchwały,
- pkt 3, pkt 6, pkt 8, pkt 9, pkt 10 i pkt 19 załącznika nr 18 do uchwały,
- pkt 17 zdanie pierwsze („Osoby korzystają z orlika na własną odpowiedzialność”) oraz zdanie drugie w zakresie zwrotu: „który jest odpowiedzialny za ich właściwe zachowanie się i bezpieczeństwo”, pkt 29, pkt 30 i pkt 33 załącznika nr 19 do uchwały,
- pkt 15 w zakresie zwrotu: „którzy są odpowiedzialni za bezpieczeństwo ćwiczących”, pkt 21 i pkt 24 załącznik nr 20 do uchwały.

Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie. W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 672/11, CBOSA) Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż użyty w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym termin „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. Jednakże rada gminy, na podstawie tej regulacji, nie jest uprawniona do wprowadzania do takiego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.

Uchwalając regulamin korzystania z obiektów użyteczności publicznej rada uprawniona była zatem do unormowania w nim jedynie zasad i trybu korzystania z tychże obiektów, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z obiektów. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia w przyjętej uchwale zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z obiektów. Akt prawa miejscowego jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym nie może regulować zakresu odpowiedzialności stron określonego stosunku prawnego. Postanowienia dotyczące tej materii mogą zostać wprowadzone jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Należy tu wskazać np. na przepisy art. 415 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 ze zm.), które regulują kwestię odpowiedzialności z tytułu czynów niedozwolonych. Kodeks ten odnosi się także do odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 i nast.). Również odpowiedzialność karna uregulowana jest w aktach wyższego rzędu, w tym w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950). W przypadku popełnienia czynu zabronionego przez te ustawy (np. art. 124 pkt 1 i 2, art. 143 pkt 1 Kodeksu wykroczeń; art. 288 pkt 1 i 2 Kodeksu karnego), to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu.

II

W uchwale w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z gminnego obiektu użyteczności publicznej, podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, organ stanowiący gminy nie jest również uprawniony do określenia sankcji za nieprzestrzeganie postanowień regulaminu (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 147/17, CBOSA).

W pkt 32 załącznika nr 1 do uchwały postanowiono, że „osoby znajdujące się na terenie hali, które nie przestrzegając porządku publicznego, naruszają dobre obyczaje, używają wulgaryzmów bądź stwarzają zagrożenie dla innych osób, a także osoby niestosujące się do postanowień niniejszego regulaminu, regulaminów i zaleceń obsługi hali, będą usuwane z terenu hali, niezależnie od ewentualnego skierowania sprawy na drogę postępowania karnego i cywilnego”. Sankcję w postaci usunięcia z obiektu rada wprowadziła także:

- w pkt 25 załącznika nr 2 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny”),
- w pkt 24 załącznika nr 3 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny, przepisy niniejszego Regulaminu lub Regulaminu ogólnego a także zalecenia obsługi hali widowiskowo-sportowej”),
- w pkt 25 załącznika nr 4 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny, przepisy niniejszego Regulaminu lub Regulaminu ogólnego a także zalecenia obsługi hali widowiskowo-sportowej”),

- w pkt 15 załącznika nr 6 do uchwały („Operator ma prawo usunąć osoby nieprzestrzegające przepisów niniejszego regulaminu lub jego zaleceń i poleceń, zachowujące się niewłaściwie (np. zakłócające porządek) lub stwarzające zagrożenie”),
- pkt 45 załącznika nr 7 do uchwały (wobec „osób przebywających na terenie obiektu i naruszających porządek publiczny, dobre obyczaje, w tym używających wulgaryzmów, stwarzających zagrożenie dla innych osób przebywających w obiekcie, a także osób nie stosujących się do przepisów niniejszego regulaminu i do zaleceń służb porządkowych lub pracowników pływalni”),
- pkt 8 załącznika nr 8 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu”),
- pkt 18 załącznika nr 9 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu”),
- pkt 18 załącznika nr 11 do uchwały („w przypadku stwierdzenia poważnych uchybień w zakresie przestrzegania regulaminów obowiązujących na terenie pływalni”),
- pkt 26 załącznika nr 12 do uchwały („w przypadku stwierdzenia poważnych uchybień w zakresie przestrzegania regulaminów obowiązujących na terenie pływalni”),
- pkt 13 załącznika nr 13 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu”),
- pkt 35 załącznika nr 15 do uchwały (wobec „osób znajdujących się na terenie stadionu, które nie przestrzegają porządku publicznego, naruszają dobre obyczaje, używają wulgaryzmów bądź stwarzają zagrożenie dla innych osób, a także osób niestosujących się do postanowień niniejszego regulaminu, regulaminów i zaleceń obsługi stadionu”),
- pkt 18 załącznika nr 18 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny, przepisy niniejszego regulaminu lub regulaminu ogólnego a także zalecenia obsługi stadionu”),
- pkt 23 załącznika nr 20 do uchwały (wobec „wszystkich osób naruszających porządek publiczny lub przepisy niniejszego regulaminu”).

Powyższe rozwiązania budzą wątpliwości także w kontekście art. 41 ust. 1 Konstytucji RP zapewniającego każdemu nietykalność osobistą i wolność osobistą, a ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Organ nadzoru podkreśla, że sposób sformułowania kwestionowanych przepisów regulaminów („będą usuwane”, „będą bezwzględnie usuwane”, „operator ma prawo usunąć”, „mogą zostać usunięte”, „kierownik pływalni lub ratownik mają prawo (...) usunięcia grupy”, „Dyrektor MOSIR lub ratownik mają prawo (...) usunięcia grupy”) nie wykluczają możliwości użycia przymusu bezpośredniego wobec wskazanych w nich osób, co jednak leży w gestii jedynie uprawnionych ustawowo podmiotów (np. Policji). Ponadto należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do pływalni zastosowanie będzie miała ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1482 ze zm.). W myśl art. 6 tejże ustawy, zarządzający wyznaczonym obszarem wodnym lub osoba przez niego upoważniona może nie wpuścić na ten obszar osoby lub żądać opuszczenia przez nią tego obszaru, jeśli zachowanie osoby wyraźnie wskazuje, że znajduje się ona w stanie nietrzeźwości lub jest pod wpływem środka odurzającego. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt IV SA/Po 147/17, CBOSA) z regulacji art. 6 ustawy o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych wynika, że zarządzający wyznaczonym obszarem wodnym lub osoba przezeń upoważniona może od osoby niewłaściwie zachowującej się jedynie „żądać

opuszczenia przez nią tego obszaru”, co oznacza, że egzekucja tego żądania (fizyczne „usunięcie” takiej osoby) będzie należeć już wyłącznie do właściwych służb (np. Policji), uprawnionych do stosowania przymusu bezpośredniego. Natomiast jakichkolwiek uprawnień w tym zakresie (do „usuwania” niepożądanych osób) nie można przyznawać w treści regulaminu innym podmiotom (np. zarządzającemu wyznaczonym obszarem wodnym lub osobie przezeń upoważnionej, w szczególności ratownikowi wodnemu), jako że brak ku temu niezbędnej, wyraźnej podstawy prawnej.

III

W pkt 31 załącznika nr 1 do uchwały rada postanowiła, że „na terenie hali 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 instrukcji obsługi hali oraz przepisów niniejszego regulaminu. Zarządca gwarantuje, iż monitoring prowadzony jest w sposób nienaruszający dóbr osobistych oraz godności użytkowników”. Podobne rozwiązanie przyjęto w pkt 4 załącznika nr 7 do uchwały, w pkt 34 załącznika nr 15 do uchwały oraz w pkt 32 załącznik nr 19 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy zostały uchwalone przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a jednocześnie rada w sposób bezprawny wkroczyła w materię uregulowaną ustawowo.

Zauważyć należy, że kwestię stosowania przez gminę tzw. monitoringu wizyjnego normuje art. 9a ustawy o samorządzie gminnym. Mocą tego przepisu gmina została uprawniona w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej do stosowania środków technicznych umożliwiających 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). W dalszej części art. 9a ww. ustawy zastrzeżono, że monitoring nie obejmuje pomieszczeń sanitarnych, szatni, stołówek, palarni oraz obiektów socjalnych (ust. 2), a 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). Ustawodawca wprowadził także obowiązek oznaczania nieruchomości i obiektów budowlanych objętych monitoringiem w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoring, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków (ust. 5). Zastrzegł ponadto, że 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 przyjąć należy, że kompetencja uchwałodawcza przyznana radzie

gminy w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie obejmuje uprawnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego dotyczącego omawianej materii. Kwestionowane zapisy załączników nr 1, 7, 15 i 19 do uchwały jako podjęte bez podstawy prawnej, naruszają prawo w sposób istotny, co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

IV

W pkt 34 zdanie pierwsze załącznika nr 1 do uchwały rada postanowiła, że „zarządca zastrzega sobie możliwość zmian niniejszego regulaminu”. Tożsame rozwiązanie przyjęto w pkt 37 zdanie pierwsze załącznika nr 15 do uchwały. Zarządcą hali oraz stadionu jest Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Kole (pkt 3 załącznika nr 1 i nr 15 do uchwały). Tak zdefiniowany zarządca nie jest uprawniony do zmiany regulaminu podjętego przez radę gminy w oparciu o przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem regulaminu stanowiącego akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego są źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Prawo ustanawiania aktów prawa miejscowego przyznane zostało jedynie organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej (art. 94 Konstytucji RP). Ustawa o samorządzie gminnym w art. 41 ust. 1 wprost zastrzega, że akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Z powołanych regulacji należy wywieść również wyłączną kompetencję organu stanowiącego gminy do dokonywania zmian w podjętych przez ten organ uchwałach. Rada nie może kompetencji tej delegować na inny podmiot, w tym jednostkę organizacyjną gminy. Kwestionowane zapisy załączników nr 1 i 15 do uchwały w sposób istotny naruszają ustawowy podział kompetencji, wynikający z art. 41 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Aneta Niestrawska
Wicewojewoda Wielkopolski

Otrzymują:
Rada Miejska w Kole
Burmistrz Miasta Koła