



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 czerwca 2024 r.

Poz. 5843

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.162.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

orzekam

nieważność uchwały nr II/7/2024 Rady Miasta Słupcy z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie regulaminu korzystania z promenady oraz basenu nad Jeziorem Słupeckim w części obejmującej: pkt 14, pkt 15 i pkt 16 w załączniku nr 1 oraz pkt 9, pkt 10 i pkt 11 w zakresie zwrotu: „i stanowi jednocześnie zgodę na publikację zdjęć, filmów z wizerunkiem osób przebywających na tym terenie” w załączniku nr 2 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2024 r. Rada Miasta Słupcy podjęła uchwałę nr II/7/2024 w sprawie regulaminu korzystania z promenady oraz basenu nad Jeziorem Słupeckim, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny (Dz. U. z 2024, poz 609)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 maja 2024 r.

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

Mocą badanej uchwały Rada Miasta Słupcy uchwaliła „Regulamin korzystania z promenady im. Bosmana Franciszka Szulczyńskiego nad Jeziorem Słupeckim” oraz „Regulamin korzystania z basenu kąpielowego nad Jeziorem Słupeckim”, stanowiące odpowiednio załączniki nr 1 i nr 2 do uchwały.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowił przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 169/12; CBOSA).

W zakresie tak sformułowanego upoważnienia ustawowego nie mieszczą się, w ocenie organu nadzoru, następujące postanowienia badanej uchwały:

- w załączniku nr 1: „Osoby niszczące infrastrukturę ponoszą pełną odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody. Za osoby niepełnoletnie odpowiedzialność ponoszą ich prawni opiekunowie” (pkt 14), „Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za skutki nieszczęśliwych wypadków w czasie korzystania z promenady wynikających z nieprzestrzeganiem powszechnie obowiązujących przepisów prawa, niniejszego regulaminu, zasad korzystania z obiektów małej architektury oraz poleceń obsługi, w szczególności Ratowników WOPR, dyżurujących w sezonie na basenie kąpielowym” (pkt 15);

- w załączniku nr 2: „Za przedmioty wartościowe i rzeczy osobiste pozostawione na terenie basenu zarządca nie ponosi odpowiedzialności” (pkt 9), „Osoby przebywające na terenie plaży i basenu kąpielowego ponoszą odpowiedzialność materialną za powstałe z ich winy szkody. Sprawca powstałej szkody zostanie obciążony kosztami jej naprawy” (pkt 10).

Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 31 marca 2023 r. (III SA/Po 1084/22; CBOSA): „Delegacja ustawowa z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. pozwala jedynie na uregulowanie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej. Nie obejmuje ona zatem kwestii odpowiedzialności z tytułu naruszenia tych zasad i tego trybu”. Nie upoważnia też rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej i karnej. Stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie.

W wyroku z 16 listopada 2011 r. (IV SA/Po 672/11; CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zaakcentował, iż „użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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. Jednakże rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie była uprawniona [...] do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną”.

W podobnym tonie wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lutego 2022 r. (III OSK 4921/21; CBOSA) stwierdzając, że „regulamin korzystania z obiektu użyteczności publicznej jest aktem prawa miejscowego, a tym samym powinien zawierać normy prawne skierowane do osób korzystających z takiego obiektu, a nie powtarzać lub informować o regulacji, która znajduje się w innej ustawie. Może to rodzić przekonanie, że przynajmniej częściowo zasady ponoszenia odpowiedzialności są samoistnie uregulowane właśnie w akcie prawa miejscowego. Także w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej nie mogą być objęte regulacją aktu prawa miejscowego obejmującego ustalenie zasad korzystania z obiektów lub urządzeń użyteczności publicznej”.

Podzielając powyższe poglądy, organ nadzoru podkreśla, iż 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 2023 r. poz. 1610, 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 2023 r. poz. 2119) oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17). W przypadku popełnienia czynu zabronionego przez te ustawy (np. art. 124 § 1, art. 143 § 1 Kodeksu wykroczeń; art. 288 § 1 i 2 Kodeksu karnego), to właśnie te akty będą miały bezpośrednie zastosowanie i rozstrzygać będą o odpowiedzialności karnej podmiotu.

Podejmując badaną uchwałę, Rada Miejska Słupcy uprawniona była zatem do unormowania w niej jedynie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, co oznacza uprawnienie do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z tych obiektów i urządzeń. Rada nie miała natomiast kompetencji do określenia zasad odpowiedzialności w związku z korzystaniem z poszczególnych obiektów i urządzeń, jak to uczyniła

w kwestionowanych przepisach uchwały. Przepisy te zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie mieści się również regulacja pkt 16 w załączniku nr 1 do uchwały o treści: „Teren Promenady jest monitorowany w sposób ciągły. Zarządca gwarantuje, iż monitoring prowadzony jest w sposób nienaruszający godności i dóbr osobistych jej użytkowników”.

W tym miejscu należy zauważyć, że kwestia stosowania środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoringu) w obszarze przestrzeni publicznej, w tym: przesłanki wprowadzenia monitoringu, zakaz objęcia monitoringiem niektórych pomieszczeń, okresy przechowywania nagrań, obowiązek zabezpieczenia danych uzyskanych z monitoringu oraz zasady informowania o monitoringu została unormowana w art. 9a u.s.g.

W kontekście kwestionowanego przepisu uchwały (tj. pkt 16 w załączniku nr 1), organ nadzoru zwraca szczególną uwagę na art. 9a ust. 5 u.s.g., w którym postanowiono, że nieruchomości i obiekty budowlane objęte monitoringiem oznacza się w sposób widoczny i czytelny informacją o monitoringu, w szczególności za pomocą odpowiednich znaków. Nadto, zgodnie z art. 9a ust. 6 u.s.g., 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. Podkreślić też należy, że 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 (art. 9a ust. 3 u.s.g.).

Wobec kompleksowego uregulowania przez ustawodawcę kwestii stosowania przez gminę monitoringu trzeba przyjąć, że w ramach kompetencji uchwałodawczej rady gminy, wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie mieści się uprawnienie do stanowienia przepisów prawa miejscowego, obejmujących tę materię, co oznacza także niedopuszczalność zamieszczania w przedmiotowej uchwale przepisów mających walor jedynie informacyjny o objęciu danego obszaru przestrzeni publicznej monitoringiem (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 2021 r., II GSK 1116/21; CBOSA).

W świetle powyższego, organ nadzoru uznał, że przepis pkt 16 w załączniku nr 1 do uchwały został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 9a u.s.g., co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwej regulacji.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis pkt 11 w załączniku nr 2 do uchwały, w myśl którego: „Wejście na teren plaży i basenu kąpielowego jest jednoznaczne z akceptacją postanowień Regulaminu i stanowi jednocześnie zgodę na publikację zdjęć, filmów z wizerunkiem osób przebywających na tym terenie”.

W ocenie organu nadzoru, norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., nie uprawnia rady gminy do stanowienia przepisów normujących kwestie wykorzystywania wizerunku osób korzystających z danego gminnego obiektu lub urządzenia użyteczności publicznej. Materia ta nie mieści się w pojęciu zasad i trybu korzystania z takich obiektów i urządzeń, a ponadto została unormowana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego wyższego rzędu.

Przetwarzanie wizerunku osoby fizycznej będącego daną osobową podlega regulacjom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 119, str. 1 z późn. zm.), zwanego dalej także „RODO”. Rozporządzenie to ściśle określa zasady, na jakich może dojść do przetwarzania danych osobowych, w tym na podstawie wyrażonej zgody (która musi określać cele tego przetwarzania), gdy dane są niezbędne do wykonania umowy, czy też do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. Uzupełniają je przepisy rangi ustawowej, w tym wspomniany wcześniej art. 9a u.s.g. odnoszący się do przetwarzania danych osobowych w ramach monitoringu i w istocie ograniczający możliwość przetwarzania tych danych jedynie do celów, dla których zostały zebrane (tj. zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej). Wskazać także należy na przepis art. 81 ustawy z dnia 4 lutego 1998 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2509), który wprowadza zasadę

rozpowszechniania wizerunku osoby na nim przedstawionej za zezwoleniem tej osoby (ust. 1) oraz wyjątki w tym zakresie. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu: „Zezwolenia nie wymaga rozpowszechnianie wizerunku: 1) osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych; 2) osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz, publiczna impreza”.

Z kwestionowanego przepisu pkt 11 załącznika nr 2 do uchwały nie wynika, w jakich celach ma nastąpić publikacja zdjęć, filmów z wizerunkiem osób przebywających na terenie plaży i basenu kąpielowego, tj. czy ma to związek z objęciem obszaru plaży i basenu monitoringiem, o którym mowa w art. 9a u.s.g. (a więc w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej), czy też jest to związane z inną działalnością, np. promocyjną. W każdym jednak przypadku kwestię ewentualnej zgody na rozpowszechnianie wizerunku osób przebywających na tym terenie, rozstrzygać będą przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Organ nadzoru pragnie przy tym podkreślić, że przetwarzanie danych osobowych na zasadzie dobrowolności, tj. na podstawie zgody osoby, której dane te dotyczą, wymaga wyraźnego określenia celów tego przetwarzania (art. 6 ust. 1 lit. a w związku z art. 5 ust. 1 lit. b RODO). Z pewnością zatem nie może takiej zgody zastąpić przepis prawa miejscowego o omawianej, niejasnej treści.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że przepis pkt 11 w załączniku nr 2 do uchwały, w części odnoszącej się do zgody na publikację zdjęć, filmów z wizerunkiem osób przebywających na terenie plaży i basenu kąpielowego, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwej regulacji.

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.) 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA), przy czym uchybienia te mają charakter istotny, skutkujący koniecznością stwierdzenia nieważności obarczonych nimi przepisów prawa miejscowego.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Słupcy

Burmistrz Miasta Słupcy