



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 marca 2025 r.

WP-I.4131.24.2025

**Rada Miejska w Nowym Dworze
Mazowieckim**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), zwanej dalej „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/101/2025 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 28 stycznia 2025 r. w sprawie *przyjęcia regulaminów korzystania z lodowiska oraz wypożyczalni łyżew Nowodworskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Nowym Dworze Mazowieckim* w zakresie

- 1) ust. 4 załącznika Nr 1 do Regulaminu korzystania z Lodowiska „Biały Orlik” NOSiR w Nowym Dworze Mazowieckim;
- 2) rozdziału II załącznika Nr 2 do uchwały w odniesieniu do: ust. 9 lit. b w zakresie sformułowania: „*oraz po okazaniu ważnego dokumentu ze zdjęciem stwierdzającego tożsamość*”, ust. 11 zdanie pierwsze, ust. 12 i ust. 13 zdanie pierwsze,
- 3) załącznika Nr 1 i Nr 2 do załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie, w jakim wyłączają odpowiedzialność Nowodworskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Nowym Dworze Mazowieckim za szkody oraz w zakresie jakim wymagają podania numeru telefonu.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XV/101/2025 w sprawie *przyjęcia regulaminów korzystania z lodowiska oraz wypożyczalni łyżew Nowodworskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Nowym Dworze Mazowieckim*.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 u.s.g.

W załączniku Nr 2 do inkryminowanej uchwały, w rozdziale II zawarto następujące regulacje prawne:

- ust. 9 lit. b: *„Sprzęt wypożyczany jest wyłącznie po dostarczeniu wypełnionego oświadczenia: osoby powyżej 13 roku życia, które stanowi Załącznik nr 2 do niniejszego regulaminu oraz po okazaniu ważnego dokumentu ze zdjęciem potwierdzającego tożsamość.”*,
- ust. 11 zdanie pierwsze: *„Nie honoruje się dokumentów rodziców, innych członków rodziny lub znajomych, jeżeli nie są oni obecni przy wypożyczeniu i nie wyrażą zgody złożenie oświadczenia.”*,
- ust. 12: *„Pracownik wypożyczalni sprawdza, czy imię i nazwisko wypożyczającego jest zgodne z treścią dokumentu i czy wypożyczający odpowiada osobie na zdjęciu.”*,
- ust. 13 zdanie pierwsze: *„Dane osobowe zawarte w dokumentach będą przetwarzane w tylko i wyłącznie w trakcie okresu wypożyczenia łyżew.”*.

Rada Miasta nie posiada upoważnienia ustawowego do wprowadzenia obowiązku posiadania przy sobie jak również okazywania dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości osoby wypożyczającej łyżwy. Należy wskazać, że prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości wynika z przepisów regulujących działalność właściwych organów. Prawo to posiadają np. policjanci czy strażnicy gminni (miejscy). Takie uprawnienie wynika z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2024 r. poz. 145, z późn. zm.), jak również z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763).

Okazania odpowiedniego dokumentu w celu ustalenia tożsamości osoby mogą również żądać przedstawiciele instytucji (np. urzędnik bankowy, pracownik poczty, kontroler komunikacji miejskiej) przy ściśle określonych czynnościach służbowych. Żadne jednak przepisy nie przewidują obowiązku posiadania dokumentu tożsamości w ogóle przez osoby, które ukończyły 18 lat. Odrębną kwestią jest ustalenie tożsamości osoby na podstawie oświadczenia ustnego, o czym stanowi art. 65 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119, z późn. zm.).

Wobec powyższego, brak podstaw prawnych, aby taki obowiązek wprowadzać na poziomie aktu prawa miejscowego, zatem wprowadzono tenże obowiązek bez podstawy prawnej.

Jak wynika z załącznika Nr 1 i Nr 2 do załącznika Nr 2 do ww. uchwały: „(...) *Nowodworski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Nowym Dworze Mazowieckim nie odpowiada za szkody powstałe wskutek korzystania z lodowiska niezgodnie z zasadami, wskazaniem i poleceniami obsługi czy też z wyłącznej winy użytkowników.*”.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta w sposób nieuprawniony objęła aktem prawa miejscowego zagadnienia związane z zasadami odpowiedzialności cywilnej i karnej (w tym jej ponoszenia oraz zwolnienia od jej ponoszenia) za szkody na osobach czy mieniu, powstałe w trakcie korzystania z obiektów. Kwestie ponoszenia odpowiedzialności regulują przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.), ale także ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, z późn. zm.), czy ustawy Kodeks wykroczeń.

Umieszczenie w treści uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności osób korzystających z obiektów za wyrządzone szkody, w sytuacji gdy odpowiedzialność deliktowa została już uregulowana w art. 415 oraz art. 427, 428 i 430 ustawy Kodeks cywilny, stanowi niedopuszczalną modyfikację obowiązków ustawowych.

Powstanie odpowiedzialności warunkowane jest zaistnieniem m.in. zdarzenia wyrządzającego szkodę. W momencie zaistnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci winy oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a powstaniem szkody, pomiędzy wyrządzającym szkodę a poszkodowanym powstaje z mocy prawa stosunek zobowiązaniowy polegający na obowiązku naprawienia szkody.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności znajdują się także w przepisach prawa karnego. Art. 42 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wyrazem tej zasady jest art. 1 § 1 ustawy Kodeks karny, zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Natomiast zgodnie z art. 288 § 1 Kodeksu karnego, kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdadną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Jak przyjęto w orzecznictwie: „Zgodnie z art. 1 § 1 KK odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, przez co rozumieć należy popełnienie czynu zabronionego opisanego w taki sposób, jak w przepisach ustawy; a nie w sposób opisany dowolnie czy wręcz dalece odbiegający od brzmienia przepisu ustawy karnej.” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 września 2015 r. II AKa 250/15).

Natomiast, zgodnie z art. 124 ust. 1 ustawy Kodeks wykroczeń, kto cudzą rzecz umyślnie niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, jeżeli szkoda nie przekracza 800 złotych, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Jak wynika z powyższego, kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej lub karnej lub wykroczeniowej za określone czyny, jak również ewentualne zwolnienia od jej ponoszenia, czy możliwość jej przypisania podmiotowi trzeciemu, regulowane są przez przepisy ustaw i tylko akty prawne tej rangi mogą przewidywać poniesienie odpowiedzialności za dany czyn lub zwolnienie od jej ponoszenia. Rada Miasta, ustanawiając zasady odpowiedzialności za określone czyny oraz zwolnienia od jej ponoszenia, wkroczyła w materię przeznaczoną do uregulowania przez ustawodawcę, co w świetle powyższych rozważań jest niedopuszczalne.

W utrwalonym orzecznictwie sądowo-administracyjnym uznaje się, uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (tut. Kodeksie wykroczeń, Kodeksie cywilnym, Kodeksie karnym). Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Regulowanie w uchwale kwestii, które szczegółowo zostały uregulowane na poziomie ustawy jest dezinformujące bowiem przepis uchwały będzie interpretowany w kontekście uchwały, a to może prowadzić do całkowitej lub częściowej intencji prawodawcy. Postanowienia uchwały nie mogą zawierać postanowień, które regulują przepisy rangi ustawowej, a także postanowień sprzecznych z ustawą (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10, z 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09, z 1 października 2008 r. sygn. akt II OSK 955/08). W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że regulowanie w uchwale kwestii już uregulowanych na poziomie ustawy stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy ustawowe, są wyłącznie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z 20 maja 2008 r. sygn. akt III SA/Wr 204/08).

Przenosząc powyższe na kanwę przedmiotowej sprawy, stwierdzić należy, iż postanowienia regulaminu poczynione w załącznikach Nr 1 i Nr 2 do załącznika Nr 2 do ww. uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. i tym samym nie mieszczą się w zasadach i trybie korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Ponadto zgodnie z ust. 4 załącznika Nr 1 do Regulaminu korzystania z Lodowiska „Biały Orlik” NOSiR w Nowym Dworze Mazowieckim, stanowiącego załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały, opiekun grupy jest zobowiązany do złożenia oświadczenia, że stan

zdrowia pozostających pod jego opieką osób małoletnich, pozwala na korzystanie z infrastruktury i sprzętu lodowiska.

Natomiast w treści załączników Nr 1 i Nr 2 do załącznika Nr 2 do ww. uchwały wprowadzono obowiązek podania numeru telefonu wypożyczającego łyżwy oraz rodzica osoby małoletniej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 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. 119.1), przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona: w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 powołanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady *„Zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby”*. W myśl

natomiast art. 9 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady „*Dane osobowe, o których mowa w ust. 1, mogą być przetwarzane do celów, o których mowa w ust. 2 lit. h), jeżeli są przetwarzane przez - lub na odpowiedzialność - pracownika podlegającego obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej na mocy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, lub przepisów ustanowionych przez właściwe organy krajowe lub przez inną osobę również podlegającą obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej na mocy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, lub przepisów ustanowionych przez właściwe organy krajowe*”.

W ocenie organu nadzoru wskazane w ww. przepisach przypadki nie zachodzą w przedmiotowej sprawie. Brak podstawy do przetwarzania danych przez prawodawcę lokalnego dotyczących stanu zdrowia przez opiekunów grup mających korzystać z lodowiska, jak również numerów telefonów wypożyczających łyżwy, czy rodziców osób małoletnich.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w części wskazanej w petitum, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/