



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 czerwca 2025 r.

Poz. 2501

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II. 4131.2.168.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

Na podstawie art. 85, art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§ 3 ust. 2, ust. 3 lit. a, b, c, d, e, h, i, j, k, l, r, s oraz ust. 6, § 4 ust. 1, 2, 3, 4, 6, 7 i 8, § 5 ust. 1, 3, 5 i 4 załącznika do uchwały Nr XIV/30/2025 Rady Gminy Radymno z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania ze stadionu sportowego w Świątem.

Uzasadnienie

Rada Gminy Radymno (dalej: Rada Gminy) w dniu 25 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIV/30/2025 Rady Gminy Radymno w sprawie ustalenia Regulaminu korzystania ze stadionu sportowego w Świątem. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2025 r. W podstawie prawnej w/w uchwały powołano m. in. art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje tego aktu naruszają obowiązujące przepisy prawa, a w związku z tym w dniu 23 maja 2025 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała została podjęta w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł i porządku zachowania się. Oznacza to w konsekwencji uprawnienie rady gminy do wprowadzania reguł dotyczących obowiązującego trybu oraz sposobu korzystania i zachowania się podmiotów, które przebywają na terenie lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wyznaczając te reguły rada gminy nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Tak więc zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu. W ocenie organu nadzoru zasady te nie mogą również wkraczać w treść stosunków cywilnoprawnych wiążących administratora danego obiektu z osobami korzystającymi z niego. Według art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z tą treścią normy konstytucyjnej koresponduje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z zacytowanych regulacji oraz z konstytucyjnej zasady praworządności, zapisanej w art. 7 Konstytucji RP wynika wymóg regulowania przez akt prawa miejscowego na podstawie delegacji

ustawowej i wyłącznie w granicach zawartego w ustawie upoważnienia, ponieważ w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną - jako uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe. Każdorazowo w akcie rangi ustawowej zawarte być musi upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie to musi być przy tym wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikając z przepisów ustawowych, nie jest bowiem dopuszczalne domniemywanie kompetencji prawodawczych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. W orzeczeniach sądów administracyjnych podkreśla się, że rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). Nadto Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się, że brak upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego w danej materii oznacza, że nie podlega ono regulacji w tej formie prawnej, przy czym bez znaczenia pozostaje czy dotyczyłoby ono uprawnień czy nakładania obowiązków (por. wyrok NSA z 4 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 102/08, wyrok NSA z 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1035/06, podobnie też: wyrok WSA we Wrocławiu z 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W § 3 ust. 2 analizowanej uchwały Rada Gminy wprowadziła katalog obowiązków organizatora imprezy, który poprzez użycie zwrotu „w szczególności” uzyskał charakter katalogu otwartego. Odnosząc się tego, należy wskazać, że uprawnienie do kształtowania zakresu odpowiedzialności organizatorów imprez nie zostało przekazane do uregulowania radzie gminy w ramach delegacji ustawowej wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym oraz nie mieści się w zakresie pojęcia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 145/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Sz 994/08). Ponadto unormowania dotyczące odpowiedzialności organizatorów imprez dotyczą kwestii już uregulowanych w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616).

W § 3 ust. 3 lit. a, b, c, d, e, h, i, j, k, l, r, s załącznika do uchwały Rada Gminy wprowadziła zakazy obowiązujące na stadionie, chociaż dyspozycja wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminy wyklucza ustanawianie lub rozszerzanie zakazów w prawie miejscowym w przypadku istnienia uregulowań dotyczących tego samego przedmiotu w aktach prawnych prawa powszechnie obowiązującego (zob. m.in. wyroki: NSA z dnia 14 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 862/15, WSA w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 226/19, WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 847/14; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 328/18).

Zgodnie z § 3 ust. 3 lit. b, c i r załącznika do analizowanej uchwały zakazuje się na terenie stadionu wnoszenia alkoholu, środków odurzających lub podobnie działających substancji (lit. b), używania i przebywania pod wpływem środków odurzających lub podobnie działających substancji (lit. c), sprzedaży, podawania i spożywania napojów alkoholowych bez odpowiedniego zezwolenia i w miejscach do tego wyznaczonych (lit. r). Kwestie dotyczące sprzedaży, podawania oraz spożywania 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 2023 r. poz. 2151). Ustawa ta w art. 14 ust. 2a wprowadza zakaz spożywania napojów alkoholowych w miejscu publicznym. Do takiej kategorii miejsc należy zaliczyć obiekty użyteczności publicznej. Przepis art. 14 ust. 6 ww. ustawy upoważnia radę gminy 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 art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Problematyka zakazów dotyczących środków odurzających oraz psychoaktywnych objęta została kompleksowo regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.) i jako taka nie mieści się również w zakresie delegacji ustawowej określonej art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Przepisy uchwały, w zakresie, w jakim formułują zakaz zażywania środków odurzających, stanowią nieuprawnione powtórzenie art. 62 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu

narkomanii "kto wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe" (wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r., sygn. II SA/Op 270/13).

W § 3 ust. 3 lit. a badanej ustawy sformułowano zakaz wnoszenia przedmiotów, materiałów oraz urządzeń mogących stwarzać niebezpieczeństwo dla pozostałych użytkowników (w tym ostrych narzędzi, broni, kijów, opakowań szklanych, świec, rac dymnych itp.). Ponadto, w myśl § 3 ust. 3 lit. d i h załącznika do analizowanej uchwały zakazane zostało na terenie stadionu używanie ogni sztucznych, rac, petard, świec dymnych i innych środków pirotechnicznych, bez posiadania stosownych uprawnień i zgód (lit. d) oraz rozniecania ognia, rzucania wszelkiego rodzaju przedmiotami, zaśmieciania terenu Stadionu (lit. h). Zdaniem organu nadzoru powyższe zakazy stanowią czyn wypełniający znamiona określone w art. 82 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023r. poz. 2119 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem: „*Kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na: niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany*”. Zakaz zaśmieciania terenu reguluje art. 145 § 1 Kodeksu wykroczeń: „*Kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych*”. Należy przy tym zaznaczyć, iż dobrem chronionym przez art. 145 Kodeksu wykroczeń jest czystość i estetyczny wygląd miejsc powszechnie dostępnych wśród których ustawodawca jedynie tytułem przykładu wymienia drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec. Niewątpliwie jednak do miejsc dostępnych dla nieograniczonej liczby osób należy zaliczyć również stadion gminny wraz z towarzyszącą infrastrukturą sportową, przeznaczoną do użytku publicznego.

W § 3 ust. 3 lit. e załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy zakazała również na terenie stadionu używania wulgarnych lub obraźliwych słów, głoszenia i wywieszania haseł (symboli, pieśni) o treściach obscenicznym, wulgarnym, obraźliwym, rasistowskim itp. Rada Gminy wprowadził w/w regulację z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Otóż zakaz zakłócania porządku publicznego obejmuje swym zakresem zachowania stanowiące wykroczenie określone w art. 51 Kodeksu wykroczeń. Natomiast używanie wulgarnych lub obraźliwych słów – wynika z art. 63a, art. 141 Kodeksu wykroczeń. Dodatkowo publiczne znieważanie grupy ludności albo poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu jej bezwyznaniowości jest penalizowane przez przepis art. 257 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383), zaś nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość jest karane na podstawie przepisu art. 256 Kodeksu karnego.

Z kolei w § 3 ust. 3 lit. i załącznika do analizowanej uchwały Rada Gminy zakazała na terenie stadionu załatwiania potrzeb fizjologicznych poza miejscami do tego przeznaczonymi. Tak rozumiana norma także nie może stanowić elementu regulaminu korzystania z miejsca przeznaczonego do użytku publicznego. Załatwianie tak rozumianych „potrzeb fizjologicznych” w miejscu publicznym stanowić będzie bowiem wykroczenie. Takie zachowanie kwalifikowane jest bowiem – w zależności od sytuacji – albo jako nieobyczajny wybryk (art. 140 Kodeksu wykroczeń) albo przynajmniej jako zanieczyszczenie miejsca publicznego (art. 145 Kodeksu wykroczeń). Tym samym powtórzyć można wcześniejsze uwagi dotyczące braku możliwości powielania istniejących zakazów ustawowych w aktach prawa miejscowego, zwłaszcza, gdy nie są jednobrzmiące z ustawowymi, a zatem modyfikują przepisy ustawowe. Ponadto należy wskazać, że kwestionowany przepis narusza art. 2 Konstytucji RP z którego wynika obowiązek stanowienia prawa zawierającego jednoznaczne normy. Chęć posłużenia się przez prawodawcę miejscowego eufemizmem nie może skutkować nieokreślonością przepisu prawa ustanowionego z użyciem tego eufemizmu.

W § 3 ust. 3 lit. j załącznika do badanej uchwały Rada Gminy zakazała również wprowadzania psów i innych zwierząt (nie dotyczy osób niewidomych, używających psów jako przewodników) na teren stadionu. W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że powyższa materia powinna zostać uregulowana w uchwale podejmowanej na podstawie przepisu art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399 z późn. zm.), nie zaś w przepisach regulujących korzystanie z miejsc użyteczności publicznej.

Na mocy § 3 ust. 3 lit. k załącznika do przedmiotowej uchwały zakazane zostało na terenie stadionu zasłanianie twarzy lub inne maskowanie się w celu uniemożliwienia identyfikacji przez służby porządkowe

Policji lub Straży Miejskiej. Odnosząc się to tej regulacji, trzeba zauważyć, że ograniczenie prawa do przebywania w miejscach publicznych, jako element wolności człowieka oraz prawa poruszania się, chronionych w art. 31 ust. 1 i 52 ust. 1 Konstytucji RP, wymaga zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 52 ust. 3 Konstytucji ustawowego upoważnienia. Ponadto ograniczenie możliwości przebywania na terenie stadionu osobom przestrzegającym ładu i porządku publicznego, aczkolwiek z różnych powodów (np. medycznych) zakrywających twarz należy uznać za niedopuszczalne i godzące w poczucie sprawiedliwości społecznej i równości, wyrażone w art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. akt IV SA/GI 1213/14).

W § 3 ust. 3 lit. l załącznika do badanej uchwały Rada Gminy zakazała niszczenia urządzeń sportowych oraz nawierzchni boiska. Według organu nadzoru treść przytoczonego zakazu wypełnia znamiona zakazu niszczenia cudzego mienia, uregulowanego zarówno w przepisach Kodeksu karnego, jak i Kodeksu wykroczeń. Organ nadzoru zwraca także uwagę, że zgodnie z § 143 w zw. z § 57 ust. 4 zdanie pierwsze załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego, z wyłączeniem liter właściwych tylko językowi polskiemu (ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź), z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu, a przy powoływaniu - skrótem "lit." bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu.

Natomiast w § 3 ust. 3 lit. s załącznika do przedmiotowej uchwały zakazane zostało na terenie stadionu palenie tytoniu. Kwestie związane z zakazem palenia wyrobów tytoniowych unormowane zostały w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1162 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 11 w/w ustawy zabrania się palenia wyrobów tytoniowych, w tym palenia nowatorskich wyrobów tytoniowych, i palenia papierosów elektronicznych, z zastrzeżeniem art. 5a, w innych pomieszczeniach dostępnych do użytku publicznego. Ponadto, na podstawie art. 5 ust. 4 ww. ustawy rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, dla terenu gminy inne niż wymienione w ust. 1 miejsca przeznaczone do użytku publicznego jako strefy wolne od dymu tytoniowego, pary z papierosów elektronicznych i substancji uwalnianych za pomocą nowatorskiego wyrobu tytoniowego. Z tego też względu wprowadzenie tego rodzaju zakazów nie może następować na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 3 ust. 6 załącznika do badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że w każdym przypadku administrator może ustanowić dodatkowe warunki przebywania/uczestnictwa w zajęciach lub imprezach organizowanych na terenie stadionu. W § 5 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy uregulowała następująco: „Administrator zastrzega sobie prawo do zamknięcia obiektu z powodów losowych, w szczególności w przypadku działania siły wyższej”. Dodatkowo w § 5 ust. 5 załącznika do uchwały zapisano, iż: „ W sprawach nieujętych w regulaminie decyzja należy do Właściciela i Administratora Stadionu”. Organ nadzoru wskazuje, że za niedopuszczalne należy uznać ustalanie przez organ wykonawczy gminy lub inny niż rada gminy organ reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów korzystających z gminnych obiektów użyteczności publicznej, bowiem dochodziłoby wówczas do naruszenia przepisów art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określających właściwość rady gminy do unormowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz formę, w jakiej ustanawia się akty prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2024 r. o sygn. akt II SA/Bk 418/24).

W § 4 ust. 1 2, 3, 4, 6, 7 i 8 załącznika do analizowanej uchwały Rada Gminy wprowadziła zapisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej, administracyjnej oraz karnej. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowe regulacje naruszają delegację ustawową zawartą w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis przewiduje kompetencję rady gminy do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, nie upoważnia jej natomiast do kształtowania zasad odpowiedzialności użytkowników boiska i stadionu, organizatorów imprez, opiekunów małoletnich czy odpowiedzialności materialnej za uszkodzenie sprzętu lub urządzenia znajdującego się na terenie boisk. Stanowienie o zasadach odpowiedzialności cywilnoprawnej, karnej lub administracyjnej należy bezspornie do materii ustawowej i żaden akt prawny niższego rzędu nie może tworzyć, zmieniać lub uchylać reguł ustawowych w tym zakresie (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 19 września 2013 r. o sygn. II SA/Op 270/13). Zatem organ nadzoru zwraca uwagę, że delegacja ustawowa wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego

postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń. Nie oznacza to jednak, iż rada gminy jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną. Tak sformułowane przepisy regulaminu wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego do określenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,

W § 5 ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy uregulowała, że: „Wizerunek osób przebywających na terenie Stadionu może zostać utrwalony, a następnie rozpowszechniony dla celów dokumentacyjnych, sprawozdawczych oraz promocyjnych jeśli organizatorem lub współorganizatorem imprezy/wydarzenia jest Gmina Radymno”, natomiast zgodnie z jej § 5 ust. 4: „Administrator nie ponosi odpowiedzialności za utrwalenie i udostępnienie wizerunku osób przebywających na Stadionie przez osoby trzecie”.

Mając na uwadze powyższe regulacje trzeba zaznaczyć, że zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 24 z późn. zm.) rozpowszechnianie wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej. W braku wyraźnego zastrzeżenia zezwolenie nie jest wymagane, jeżeli osoba ta otrzymała umówioną zapłatę za pozowanie. Zgoda na wykorzystanie wizerunku może być udzielona w dowolnej formie, ale musi być niewątpliwa. Oznacza to, że osoba jej udzielająca musi mieć pełną świadomość nie tylko formy przedstawienia jej wizerunku, ale także miejsca i czasu publikacji, zestawienia z innymi wizerunkami i towarzyszącego komentarza. Udział w imprezie publicznej oznacza zgodę na publikację wizerunku w związku z tą imprezą, nie oznacza natomiast zgody na rozpowszechnianie tego wizerunku w innych celach z taką imprezą nie związanych (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 lipca 2018 r. o sygn. akt V ACa 484/17). Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zasad odpowiedzialności.

Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni, jak również nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzeciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru