



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I. 4131.1.257.2018.4

Poznań, dnia 30 maja 2018 roku

URZĄD GMINY
WŁOSZAKOWICE

Wpłynęło 01. CZE. 2018 dnia

3865

L.dz.

zaj.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 4 i 8, załącznika nr 1 oraz pkt 3 i 5 załącznika nr 2 do uchwały nr XXXVII/333/2018 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie regulaminu korzystania z gminnych boisk sportowych oraz gminnych placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Włoszakowice. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2018 roku Rada Gminy Włoszakowice podjęła uchwałę nr XXXVII/333/2018 w sprawie regulaminu korzystania z gminnych boisk sportowych oraz gminnych placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Włoszakowice.

Powyższą uchwałę podjęto na podstawie przepisów art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 7 maja 2018 roku.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Uchwałą nr XXXVII/333/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Włoszakowice ustaliła regulaminy korzystania z gminnych boisk sportowych oraz gminnych placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Włoszakowice. W ocenie organu nadzoru wskazane w sentencji przepisy załączników do uchwały rada wydała z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, co stanowi istotne naruszenie zarówno normy kompetencyjnej, jak i konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego. Ponadto rada w sposób bezprawny, tj. bez upoważnienia ustawodawcy, wkroczyła w materię unormowaną przez prawodawcę w drodze ustawy, czym również w sposób istotny naruszyła porządek prawny.

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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r.; sygn. akt II OSK 2058/11). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa

miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanym wyżej 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.” Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 169/12). Norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w szczególności nie obejmuje upoważnienia dla rady 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) 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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną. Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 21 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 450/13.

Odnosząc powyższe do treści załączników do badanej uchwały stwierdzić należy, iż w przepisach pkt 4 załącznika nr 1 i pkt 3 załącznika nr 2 do badanej uchwały rada gminy ustaliła, że wejście na boisko sportowe i wejście na plac zabaw są równoznaczne z wyrażeniem zgody na wykorzystywanie własnego wizerunku w celu promocji Gminy Włoszakowice. Zgodnie z przepisem art. 81 ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) rozpowszechnianie wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej. Zgodnie z orzecznictwem sądowym zgoda na rozpowszechnienie wizerunku musi być niewątpliwa, zatem 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 jej komentarza, czyli musi to być zgoda także co do warunków dopuszczalnego wykorzystania wizerunku. Istnienia zgody uprawnionego ani jej zakresu nie domniemywa się (zob. wyrok SA w Katowicach z dnia 12.06.2014 r. o sygn. I ACa 185/14). Należy zatem przyjąć, że rada gminy nie miała uprawnień do ustalenia, że wejście na obiekt sportowy jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na wykorzystanie własnego wizerunku dla celów gminy.

Dodatkowo w treści pkt 8 załącznika nr 1 do regulaminu rada postanowiła o tym, że osoby niepełnoletnie mogą korzystać z boiska sportowego jedynie w obecności i pod nadzorem osób dorosłych, a także, że opiekujący się grupą opuszcza boisko sportowe jako ostatni, po wyjściu całej grupy, za którą był odpowiedzialny. Natomiast treść pkt 5 załącznika nr 2 do badanej uchwały stanowi, że dzieci do lat 7 mogą korzystać z placu zabaw jedynie w obecności i pod nadzorem osób dorosłych. Powyższe przepisy uznać należy za sprzeczne z prawem, gdyż wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż rada nie

może w drodze aktu prawa miejscowego w sposób wiążący decydować o kwestiach związanych z odpowiedzialnością cywilną. Sprawy dotyczące sprawowania nadzoru nad dziećmi uregulowane zostały bowiem w aktach rangi ustawowej, przykładowo. ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682), a ponadto mogą wynikać z regulacji umownych (np. nadzór nad dzieckiem wykonywany przez nianię). W tym miejscu należy zwrócić uwagę również na niezdefiniowane określenie: „osoby dorosłej”. Kwestionowane postanowienia regulaminu nawiązują do problematyki odpowiedzialności cywilnej, w tym odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.). W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego zasad przyjętych w obowiązujących regulacjach ustawowych..

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

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
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy Włoszakowice;
Wójt Gminy Włoszakowice.