



NK.II.0911-13/470/09

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) **stwierdzam nieważność pkt 5 i pkt 11 załącznika do uchwały nr 206/09 Rady Gminy Zgorzelec** z dnia 21 września 2009 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Zgorzelec, z powodu istotnego naruszenia art. 353<sup>1</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, ze zm.) oraz art. 7 ustawy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

### Uzasadnienie

Dnia 21 września 2009 r. Rada Gminy Zgorzelec podjęła m.in. uchwałę nr 206/09 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Zgorzelec.

Wskazana uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 28 września 2009 r., przesłana pismem o sygn. RG.09120/17/09 z dnia 23 września 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr 206/09, organ nadzoru stwierdził, że pkt 5 i pkt 11 załącznika do uchwały istotnie naruszają art. 353<sup>1</sup> ustawy Kodeks cywilny oraz art. 7 ustawy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Rada Gminy Zgorzelec uchwałą nr 206/09 z dnia 21 września 2009 r. wprowadziła regulamin korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Zgorzelec.

W pkt 5 i pkt 11 załącznika do uchwały nr 206/09 znalazły się zapisy regulujące odpowiedzialność za szkody: *„5. Gmina Zgorzelec nie ponosi odpowiedzialności za szkody doznane przez dzieci przebywające na terenie placu zabaw bez nadzoru osób dorosłych. (...) 11. Za szkody materialne powstałe wskutek nieprawidłowego korzystania z obiektu, jego urządzeń i sprzętu odpowiadają korzystający, a w przypadku niepełnoletnich ich opiekunowie i rodzice.”*

Zdaniem organu nadzoru kwestionowane zapisy pkt 5 i pkt 11 załącznika do uchwały nr 206/09 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Zgorzelec nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach prawnych.

Podjętą przedmiotową uchwałę Rada powołała w podstawie prawnej uchwały nr 206/09 art. 18 ust. 1 i art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi:

Art. 18. ust. 1. *„Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.”*

Art. 40 ust. 2. *„Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”*

Podstawowym celem istnienia gminy – jako jednostki samorządu terytorialnego – jest realizacja ustawowo określonych zadań publicznych - własnych lub zleconych w drodze ustawy lub porozumienia. Szeroko rozumiana działalność gminy, zarówno w sferze publicznej, jak i w sferze prywatnej, może nieść ze sobą ryzyko odpowiedzialności np. z tytułu wyrządzenia szkody.

W świetle powszechnie obowiązujących uregulowań ustawowych możliwa jest odpowiedzialność gminy z tytułu wykonywania władzy publicznej (odpowiedzialność za działania lub zaniechania jej organów, funkcjonariuszy) – art. 417 i nast. Kodeksu cywilnego. Ponadto, gmina jako podmiot prawa cywilnego może być zobowiązana do naprawienia szkody wynikłej z tytułu czynu niedozwolonego oraz z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 i nast. Kodeksu cywilnego).

Zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego – akt o charakterze powszechnie obowiązującym – nie może zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak i innych podmiotów prawa. Tego rodzaju sprawy mogą być przedmiotem jedynie regulacji ustawowej bądź umownej.

Organ stanowiący gminy nie może w akcie określającym zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej regulować kwestii odpowiedzialności gminy w zakresie szkód i zdarzeń mogących zaistnieć w trakcie korzystania z placów zabaw zlokalizowanych na terenie Gminy Zgorzelec.

Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483) organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. 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.

Realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”*

Kwestia odpowiedzialności gminy (lub innych podmiotów) oraz ewentualny obowiązek naprawienia szkody podlega ocenie sądów powszechnych w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej, w tym w oparciu o wskazane przepisy Kodeksu cywilnego.

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Tym samym uznać należy, iż Rada Gminy Zgorzelec, we wskazanym pkt 5 i pkt 11 załącznika do uchwały nr 206/09, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC