



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 18 września 2023 r.

Poz. 4979

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.314.2023.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 15 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

Rozdziału I pkt 6 oraz Rozdziału II pkt 5 w zakresie wyrazów: „*oraz za szkody powstałe na terenie przystani wskutek zachowania osób z grupy pozostającej pod jego nadzorem*” załącznika do uchwały Nr LXXIV/563/2023 Rady Miejskiej Dębna z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z przystani kajakowej w Dargomyślu.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2023 r. Rada Miejska Dębna podjęła uchwałę Nr LXXIV/563/2023 w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z przystani kajakowej w Dargomyślu. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 31 sierpnia 2023 r.

Jako materialnoprawną podstawę do podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Dębno wskazał m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Przedmiotowa uchwała została zatem podjęta zgodnie z przysługującą radzie gminy kompetencją ustawową. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾ *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.* Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Znajduje to potwierdzenie w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza w art. 40 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym *gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.*

Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową,

¹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

które polegają na wykroczeniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W kwestionowanych przepisach organ stanowiący Gminy Dębno postanowił, że:

- „*Gmina Dębno nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez osoby przebywające na terenie przystani*” (Rozdział I pkt 6).
- „*Opiekun grupy zorganizowanej ponosi odpowiedzialność za bezpieczeństwo osób z tej grupy oraz za szkody powstałe na terenie przystani wskutek zachowania osób z grupy pozostającej pod jego nadzorem*” (Rozdział II pkt 5).

W ocenie organu nadzoru przepis Rozdziału I pkt 6 oraz Rozdziału II pkt 5, w zakresie wyrazów: „*oraz za szkody powstałe na terenie przystani wskutek zachowania osób z grupy pozostającej pod jego nadzorem*” zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Rada na podstawie normy kompetencyjnej zawartej w tym przepisie zobowiązana była do uregulowania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w ww. artykule 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. Kwestionowanych postanowień nie można zaliczyć zatem do żadnej z norm prawidłowego postępowania – do zasad bądź trybu korzystania z przystani kajakowej w Dargomyślu. Zaznaczyć trzeba, iż również żaden inny przepis ustawy nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania tej materii w uchwale ustalającej zasady korzystania z obiektów użyteczności publicznej będących własnością Gminy Dębno.

Dodatkowo zauważyć należy, że kwestionowane zapisy Regulaminu nawiązują do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej w Kodeksie cywilnym²⁾. W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w akcie prawa miejscowego norm funkcjonujących w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, cytowane przepisy Regulaminu nie uwzględniają rozwiązań przyjętych w ustawie Kodeks cywilny, w szczególności zasady swobody umów w ujęciu art. 353¹⁾, zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434. Nie można także pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności odszkodowawczej – w każdym przypadku wyrządzenia szkody – będzie ostatecznie rozstrzygał sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też bezwarunkowe nakładanie, w normie rangi regulaminowej, odpowiedzialności na osoby korzystające z przystani kajakowej, bądź też wykluczenie odpowiedzialności za szkody po stronie Gminy może wręcz prowadzić do sprzeczności przepisów uchwały z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami ustawy Kodeks cywilny, co bezspornie stanowi istotne naruszenie obowiązującego prawa (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14).

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, iż stwierdzenie nieważności Rozdziału I pkt 6 oraz Rozdziału II pkt 5 w zakresie wyrazów: „*oraz za szkody powstałe na terenie przystani wskutek zachowania osób z grupy pozostającej pod jego nadzorem*” załącznika do uchwały Nr LXXIV/563/2023 Rady Miejskiej Dębna z dnia 30 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu korzystania z przystani kajakowej w Dargomyślu, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski

²⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r., poz. 1610 z późn. zm.).