



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 3789

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.216.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

§ 11 załącznika do uchwały Nr III/23/2024 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu kąpielisk na polskich obszarach morskich przyległych do Gminy Ustronie Morskie.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Ustronie Morskie podjęła uchwałę Nr III/23/2024 w sprawie przyjęcia regulaminu kąpielisk na polskich obszarach morskich przyległych do Gminy Ustronie Morskie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 4 lipca 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr III/23/2024 stanowi, powołany przez Radę Gminy w podstawie prawnej tego aktu, przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Wobec brzmienia cyt. regulacji, nie budzi wątpliwości uprawnienie Rady Gminy Ustronie Morskie do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia, w formie regulaminu, zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej – kąpielisk nadmorskich. Trzeba jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, powinno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Zgodnie bowiem z 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 zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z jej art. 40, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że 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,

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

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, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Oceniając legalność uchwały Nr III/23/2024 Rady Gminy Ustronie Morskie w sprawie przyjęcia regulaminu kąpielisk na polskich obszarach morskich przyległych do Gminy Ustronie Morskie należy przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym pojęcie „zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” oznacza ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach²⁾. Wnosić stąd należy, że rada gminy uprawniona jest wyłącznie do określenia w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ramach tak określonych kompetencji nie mieści się postanowienie sformułowane w § 11 REGULAMINU KĄPIELISK NA POLSKICH OBSZARACH MORSKICH PRZYLEGŁYCH DO GMINY USTRONIE MORSKIE, stanowiącego załącznik do uchwały Nr III/23/2024. W przepisie tym Rada Gminy postanowiła, że: *Za przedmioty wartościowe i rzeczy osobiste na terenie kąpieliska morskiego zarządzający terenem nie ponosi odpowiedzialności.*

Zapis ten, zdaniem organu nadzoru, został przyjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nie można go zaliczyć do żadnej z norm prawidłowego postępowania, a więc do zasad bądź trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej znajdujących się na terenie Gminy Ustronie Morskie. Nawiązuje on nadto, w sposób nieuprawniony, do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w Kodeksie cywilnym³⁾. W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Dodatkowo, cyt. przepis regulaminu uchwalonego przez Radę Gminy nie uwzględnia pewnych rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym, w szczególności zaś 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 decydował sąd powszechny, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Dlatego też, rozstrzygnięcie o kwestii odpowiedzialności bądź jej braku w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może wręcz prowadzić do sprzeczności postanowienia badanej uchwały z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego⁴⁾.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności § 11 załącznika do uchwały Nr III/23/2024 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie przyjęcia regulaminu kąpielisk na polskich obszarach morskich przyległych do Gminy Ustronie Morskie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

²⁾ Por. wyroki: WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Go 119/16.

³⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

⁴⁾ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.