



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 24 września 2015 r.

Poz. 3576

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-3.4131.255.2015.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

**stwierdzam nieważność**

**punktu 6** Regulaminu Porządkowego Plaży Miejskiej, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IX/46/2015 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 2 września 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z plaży miejskiej zlokalizowanej na terenie Gminy Dobra.

#### Uzasadnienie

W dniu 2 września 2015 r. Rada Miejska w Dobrej podjęła uchwałę Nr IX/46/2015 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z plaży miejskiej zlokalizowanej na terenie Gminy Dobra.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu organ stanowiący wskazał, m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy może na podstawie tej ustawy wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Nie budzi wobec tego wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego gminy do podjęcia tego rodzaju aktu. Należy jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr IX/46/2015 Rady Miejskiej w Dobrej, w której określono zasady i tryb korzystania z plaży miejskiej zlokalizowanej na terenie Gminy Dobra, należy w pierwszej kolejności przywołać dominujący w orzecznictwie i doktrynie pogląd, zgodnie z którym pojęcie „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej” oznacza ogólne wytyczne, czyli reguły zachowania się, kierowane do osób, które przebywają na tych terenach lub w tych obiektach (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12). Wnosić stąd należy, że Rada Miejska w Dobrej uprawniona była wyłącznie do uregulowania w stosownej uchwale norm i zasad prawidłowego postępowania na terenie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W ramach tak określonych kompetencji nie mieści się natomiast postanowienie zamieszczone w punkcie 6 załącznika do uchwały Nr IX/46/2015, zgodnie z którym: *Osoby niszczące i uszkadzające infrastrukturę plaży ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody*. Unormowanie to nawiązuje bowiem do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w ustawie Kodeks cywilny<sup>1)</sup>. Rada gminy, w oparciu o art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest natomiast umocowana do wprowadzenia w akcie zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy,

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

jakichkolwiek norm ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11).

Zagadnienie to zostało w sposób szczegółowy uregulowane w Tytule VI Księgi III ustawy Kodeks cywilny. Co istotne, prawodawca konstruując w art. 415 powołanego aktu regulę odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę uzależnia ją po pierwsze od wystąpienia elementu winy, po drugie przewiduje od tej reguły odstępstwa wskazując sytuacje, w których odpowiedzialność za szkodę zostaje wyłączona (art. 424), bądź w których spoczywa ona również na osobach, które bezpośrednio szkody nie wyrzuciły. Odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę nie posiada zatem - jak wynika to z treści punktu 6 załącznika do uchwały Nr IX/46/2015 - niczym nieograniczonego charakteru.

Regulacja ww. materii w akcie prawa miejscowego (a tym bardziej jej modyfikacja) nie znajduje uzasadnienia w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie jest bowiem prawnie dopuszczalne rozstrzygnięcie o odpowiedzialności konkretnych osób w akcie administracyjnym wydanym w oparciu o wskazany przepis. Postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności mogą zostać zawarte jedynie w ustawie lub na mocy czynności prawnej, np. umowy. Zgodnie zaś z art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego postanowienia umowy (w tym postanowienia dotyczące zakresu odpowiedzialności stron umowy) nie mogą sprzeciwiać się naturze danego stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Nie budzi przy tym wątpliwości, że zarówno Gmina Miejska Dobra, jak i poszczególni jej członkowie, korzystający z plaży miejskiej zlokalizowanej na terenie Gminy Dobra, zobowiązani są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego.

W analizowanej sprawie 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).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż Rada Miejska w Dobrej, stanowiąc cytowany przepis, nie tylko przekroczyła granice ustawowego upoważnienia do określenia „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”, wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ale także w nieuprawniony sposób wkroczyła w sferę spraw zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, to z kolei zakwalifikować należy jako działanie naruszające prawo w sposób istotny. W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności punktu 6 Regulaminu Porządkowego Plaży Miejskiej, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IX/46/2015 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 2 września 2015 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z plaży miejskiej zlokalizowanej na terenie Gminy Dobra, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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

WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

**Marek Tałasiewicz**