



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 16 września 2016 r.

Poz. 3468

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.212.2016.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 12 września 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

pkt 8 rozdziału 4. oraz **pkt 5** zd. pierwsze i **pkt 6** rozdziału 5. Załącznika do uchwały Nr **XXVI/240/16** Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z nabrzeża w Gryfinie.

Uzasadnienie

W dniu 25 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr XXVI/240/16 w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z nabrzeża w Gryfinie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 31 sierpnia 2016 r.

Materialnoprawną podstawę ww. aktu stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (w uchwale błędnie powołano art. 40 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, gdyż brak jest w niej takiej jednostki redakcyjnej), 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*. Z treści postanowień zawartych w rozdziale 2. Regulaminu wynika, że odnosi się on do nabrzeży będących własnością Gminy Gryfino, administrowanych przez Ośrodek Sportu i Rekreacji w Gryfinie. Nie budzi zatem wątpliwości uprawnienie Rady Miejskiej do podjęcia uchwały w przedmiocie zasad i trybu korzystania z ww. nabrzeży.

Wykonując jednak dyspozycję normy zawartej w cyt. regulacji organ stanowiący gminy winien mieć na względzie fakt, iż wydany przez niego akt prawa miejscowego nie może naruszać przepisów powszechnie obowiązującego prawa, ustanowionych w aktach wyższego rzędu. Reguły odnoszące się do korzystania z gminnych obiektów użyteczności publicznej nie mogą być określane zatem w sposób zupełnie dowolny, w tym niedopuszczalne jest rozstrzyganie w sposób arbitralny w tych sprawach, które ustawodawca już unormował. W orzecznictwie i doktrynie utrwalił się 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 obiektach¹⁾. 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 sformułowanego upoważnienia nie mieszczą się wobec tego postanowienia zawarte w Załączniku do uchwały Nr XXVI/240/16 w rozdziale 4. pt. „Cumowanie” w pkt 8, który stanowi, że „Za szkody powstałe w wyniku manewrowania, zerwania się jednostki pływającej z cum itp., odpowiedzialność ponosi właściciel lub użytkownik, który te szkody spowodował” oraz w pkt 6 rozdziału 5. pt. „Bezpieczeństwo, sprawy porządkowe”, wedle którego „Za szkody powstałe w jednostkach pływających, ich wyposażeniu czy

¹⁾ Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12.

mieniu załogi Personel nabrzeża ani Administrator nie odpowiada”. Unormowania te nawiązują bowiem do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w Kodeksie cywilnym²⁾. W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, cyt. przepisy Regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską w Gryfinie nie uwzględniają pewnych rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym, w szczególności zaś zasady swobody umów w ujęciu art. 353¹ a ponadto zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440 Kc) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434 Kc. 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, rozstrzyganie o kwestii odpowiedzialności za szkody w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego może wręcz prowadzić do sprzeczności postanowień badanej uchwały z wyżej usytuowanymi w hierarchii źródeł prawa przepisami Kodeksu cywilnego, co należy ocenić jako istotne naruszenie, dokonane przy wydawaniu aktu prawa miejscowego³⁾.

Podobnie należy zakwalifikować regulację zawartą w zd. pierwszym pkt 5 rozdziału 5., zgodnie z którą „Załogi jednostek pływających cumujących przy nabrzeżu muszą być ubezpieczone od odpowiedzialności cywilnej”. W tym miejscu, podkreślenia wymaga, że stosownie do treści art. 15 ust. 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej⁴⁾ *umowa ubezpieczenia ma charakter dobrowolny, z zastrzeżeniem przepisów ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*⁵⁾. Akt ten jednak nie przewiduje obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej załóg jednostek pływających, z czego wnosić należy, że ubezpieczenie to ma charakter dobrowolny. Nie jest możliwe przy tym, aby rada gminy w drodze uchwały fakt ten zmodyfikowała, poprzez zobligowanie kogokolwiek do zawarcia tego rodzaju umowy, ponieważ żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie przyznaje jej do tego kompetencji.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności pkt 8 rozdziału 4. oraz **pkt 5** zd. pierwsze i **pkt 6** rozdziału 5. Załącznika do uchwały Nr **XXVI/240/16** Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie przyjęcia regulaminu korzystania z nabrzeża w Gryfinie, 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.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA

²⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.).

³⁾ Tak m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.

⁴⁾ Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. poz. 1844 z późn. zm.).

⁵⁾ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 392 z późn. zm.).