



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 sierpnia 2022 r.

Poz. 3601

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.250.2022.KN WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 8 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079)

stwierdzam nieważność

§ 2. ust. 1 oraz ust. 2 uchwały Nr XXXVIII/320/2022 Rady Gminy Manowo z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie *Regulaminu korzystania z plaży oraz terenu rekreacyjnego w Rosnowie*.

Uzasadnienie

W dniu 30 czerwca 2022 r. Rada Gminy Manowo podjęła uchwałę Nr XXXVIII/320/2022 w sprawie *Regulaminu korzystania z plaży oraz terenu rekreacyjnego w Rosnowie*. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 11 lipca 2022 r. W toku badania legalności tego aktu stwierdzono, że w części w stopniu istotnym narusza on obowiązujący porządek prawny ze względów omówionych poniżej.

Materialnoprawną podstawę podjęcia badanej uchwały stanowi 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*.

Z brzmienia ww. regulacji bezsprzecznie wynika, że podjęta na jej podstawie uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego, które zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁾, zaliczane są do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który je ustanowił. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego stanowiące są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wnosić stąd trzeba, że organ gminy, wydając akt prawa miejscowego, winien uwzględnić ramy wyznaczonego upoważnienia, zaś każde ich przekroczenie kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa²⁾. Co wymaga także zaakcentowania, realizując kompetencję wypływającą z przepisu delegacyjnego, rada gminy nie powinna także powtarzać zapisów znajdujących się w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanych, a tym bardziej dokonywać ich modyfikacji.

Analiza treści uchwały Nr XXXVIII/320/2022 prowadzi do wniosku, że w części nie spełnia ona ww. wymogów, ze względów omówionych poniżej.

Prawodawca w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym przyznał radzie gminy uprawnienie do określenia zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej. Użyty we wspomnianym przepisie zwrot: "zasady i tryb korzystania" zawiera kompetencję do formułowania norm i zasad prawidłowego postępowania oraz ustalania reguł zachowania się, które mają obowiązywać na terenie obiektów użyteczności publicznej. Oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu

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

²⁾ Tak m.in. w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt IV SA/GI 847/14.

zachowania się podmiotów, które przebywają w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym³⁾.

W ramach tak sformułowanego upoważnienia nie mieszczą się wobec tego postanowienia zawarte w badanej uchwale w brzmieniu:

- *właściciel oraz Dzierżawca terenu nie odpowiada za wypadki i zdarzenia wynikłe z nie stosowania do niniejszego Regulaminu,*
- *właściciel oraz Dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności za rzeczy zagubione lub pozostawione na terenie obiektu.*

Przed wszystkim nie sposób stwierdzić, aby cytowane postanowienia określały reguły postępowania osób korzystających z gminnych obiektów. Dodatkowo, nawiązują do problematyki ponoszenia odpowiedzialności, w tym także odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w Kodeksie cywilnym⁴⁾, w szczególności w art. 415 i nast. oraz w art. 471 i nast., a także w art. 426 i nast. W ocenie organu nadzoru, normatywnie zbędne jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych. Ponadto, cytowane przepisy uchwalonego przez Radę Gminy Manowo Regulaminu nie uwzględniają pewnych rozwiązań przyjętych w Kodeksie cywilnym, w szczególności zaś zasady miarkowania wysokości odszkodowania (art. 440 Kc) oraz odpowiedzialności przewidzianej normą art. 434 Kc. Zauważyć także należy, że unormowania dotyczące bezpieczeństwa osób zawarte z kolei zostały w Rozdziale X Kodeksu wykroczeń⁵⁾. Nie można wreszcie pominąć okoliczności, że o odpowiedzialności – w każdym przypadku – 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 braku odpowiedzialności za zdarzenia 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 miejscowego⁶⁾.

Mając na względzie przedstawioną wyżej argumentację, stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 oraz ust. 2 uchwały Nr XXXVIII/320/2022 Rady Gminy Manowo z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie Regulaminu korzystania z plaży oraz terenu rekreacyjnego w Rosnowie, 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
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Mateusz Wagemann

³⁾ Tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 755/18.

⁴⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 z późn. zm.).

⁵⁾ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r., poz. 2008 z późn. zm.).

⁶⁾ Tak m.in. w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 446/14.