



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 2312

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.151.2026.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 14 maja 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153, poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

§ 7 załącznika nr 1 do uchwały Nr XIX/171/2026 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 24 kwietnia 2026 r. w sprawie utworzenia usługi użyteczności publicznej w postaci sezonowej przeprawy promowej na rzece Odrze oraz ustalenia zasad i trybu korzystania z tej usługi.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Mieszkowicach podjęła uchwałę Nr XIX/171/2026 w sprawie utworzenia usługi użyteczności publicznej w postaci sezonowej przeprawy promowej na rzece Odrze oraz ustalenia zasad i trybu korzystania z tej usługi. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 27 kwietnia 2026 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu organ stanowiący Gminy Mieszkowice 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 i 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 RP 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 wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W kwestionowanym §7 załącznika nr 1 do uchwały Nr XIX/171/2026 pn. „Odpowiedzialność”, Rada Miejska w Mieszkowicach postanowiła że:

1. *Korzystający z Przeprawy ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone z ich winy, w tym szkody związane z użytkowaniem pojazdów.*

2. *Gmina nie ponosi odpowiedzialności za szkody wynikłe z nieprzestrzegania Regulaminu lub działania siły wyższej.*

W ocenie organu nadzoru ww. regulacje 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 zapisów nie można zaliczyć zatem do żadnej z norm prawidłowego postępowania – do zasad bądź trybu korzystania z usytuowanej na Odrze przeprawy promowej, której właścicielem jest Gmina Mieszkowice. Zaznaczyć trzeba, iż również żaden inny przepis ustawy nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania tej materii w uchwale ustalającej zasady i tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej będących własnością Gminy Mieszkowice.

Dodatkowo zauważyć należy, że przedmiotowe przepisy załącznika nr 1 do Uchwały Nr XIX/171/2026 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, zakwestionowane przepisy 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, przesądzenie, że korzystający z Przeprawy ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone z ich winy, w tym szkody związane z użytkowaniem pojazdów, czy też wykluczenie odpowiedzialności Gminy Mieszkowice za szkody wynikłe z nieprzestrzegania regulaminu lub działania siły wyższej 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 w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2022 r., sygn. akt I SA/Po 885/21).

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, iż stwierdzenie nieważności §7 załącznika nr 1 do uchwały Nr XIX/171/2026 Rady Miejskiej w Mieszkowicach z dnia 24 kwietnia 2026 r. w sprawie utworzenia usługi użyteczności publicznej w postaci sezonowej przeprawy promowej na rzece Odrze oraz ustalenia zasad i trybu korzystania z tej usługi, 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

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

²⁾ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 z późn. zm.).