



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 28 czerwca 2019 r.

Poz. 3562

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.363.2019.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 25 czerwca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 10. załącznika do uchwały Nr IX/119/19 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu kąpielisk na polskich obszarach morskich przyległych do Gminy Miasto Kołobrzeg.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 30 maja 2019 r. Rada Miasta Kołobrzeg podjęła uchwałę Nr IX/119/19 w sprawie przyjęcia regulaminu kąpielisk na polskich obszarach morskich przyległych do Gminy Miasto Kołobrzeg.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowego aktu stanowi m.in. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym *organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej*. Zatem ww. uchwała została podjęta zgodnie z przysługującą Radzie Miasta Kołobrzeg kompetencją ustawową.

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1)</sup> *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 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 art. 40 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, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

---

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

W § 10 Regulaminu Kąpielisk Morskich, stanowiącego załącznik do uchwały Nr IX/119/19 Rada Miasta Kołobrzeg wskazała, iż *osoby niszczące i uszkadzające sprzęt wodny lub urządzenia kąpieliska ponoszą odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody.*

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wyrażonego w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. Użyte w 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. Kwestionowanego przepisu nie można zaliczyć do żadnej z norm prawidłowego postępowania – do zasad bądź trybu korzystania z kąpielisk.

Ponadto, unormowanie § 10 Regulaminu Kąpielisk Morskich nawiązuje do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej, uregulowanej przede wszystkim w przepisach Kodeksu cywilnego<sup>2)</sup>.

I tak, zagadnienie to zostało w sposób szczegółowy unormowane w Tytule VI Księgi Trzeciej ustawy Kodeks cywilny. Co istotne, prawodawca konstruując regułę odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę uzależnia ją np. od wystąpienia elementu winy (art. 415 kc) albo opiera ją na zasadzie ryzyka (art. 435 § 1 kc), poza tym przewiduje od tej reguły odstępstwa, wskazując sytuacje, w których odpowiedzialność za szkodę zostaje wyłączona (art. 424 kc), bądź w których spoczywa ona również na osobach, które bezpośrednio szkody nie wyrządziły. Odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę nie posiada zatem - jak wynika to z treści kwestionowanej regulacji - niczym nieograniczonego charakteru.

Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalne jest powtarzanie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji. Naruszenie tej zasady stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze własności lokalnego prawodawcy<sup>3)</sup>.

Nie można także pominąć okoliczności, że kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej – we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą zaś zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, jak też innych podmiotów korzystających z nich.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu<sup>4)</sup>, wedle którego *użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym 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. Jednak rada gminy na podstawie powyższej regulacji nie jest uprawniona do wprowadzenia do zaskarżonego aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności § 10 załącznika do uchwały Nr IX/119/19 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia regulaminu kąpielisk na polskich obszarach morskich przyległych do Gminy Miasto Kołobrzeg, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 z późn. zm.).

<sup>3)</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 204/08.

<sup>4)</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 672/11.

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