



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

P-1.4131.212.2016.AB

bor 001. 13. 2016

19263
Urząd Miasta i Gminy w Gryfinie
WPLYNEŁO
15. 09. 2016
Nr 2521 Zł. BM
Podpis [signature]

Szczecin, dnia 12 września 2016 r. OSiR / BOR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

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



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 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, rozstrzygnięcie 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.

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.).

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
Marek Subocz
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Gryfinie,
2. a/a.