



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 lipca 2017 r.

Poz. 6426

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-O.4131.21.2017.LP

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 21 lipca 2017 r.

dotyczy uchwały Rady Miejskiej w Pułtusku nr XLIII/341/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu ogólnego pływalni Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pułtusku.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-O.4131.21.2017.LP

Warszawa, 21 lipca 2017 r.

**Rada Miejska w Pułtusk
ul. Rynek 41
06-100 Pułtusk****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Pułtusk nr XLIII/341/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu ogólnego pływalni Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pułtusk w zakresie następujących unormowań Regulaminu ogólnego pływalni Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pułtusk: **ust. 6 zdanie drugie, ust. 20, ust. 21 zdanie drugie, ust. 38 zdanie pierwsze, ust. 42, ust. 46, ust. 47.**

Uzasadnienie

W dniu 20 czerwca 2017 r. Rada Miejska w Pułtusk podjęła uchwałę nr XLIII/341/2017 w sprawie przyjęcia regulaminu ogólnego pływalni Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pułtusk. Integralną część uchwały stanowi załącznik: *Regulamin ogólny pływalni Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pułtusk* (dalej jako: *Regulamin*).

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2017 r. Jako podstawę prawną uchwały Rada Miejska wskazała art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W dniu 14 lipca 2017 r. Wojewoda Mazowiecki wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały, zawiadamiając o tym Radę Miejską w Pułtusk.

W ust. 6 zdanie drugie *Regulaminu* Rada Miejska unormowała, że: *osoby te [tj. osoby pełnoletnie] ponoszą pełną odpowiedzialność za powierzone im opiece dzieci i odpowiadają za wszelkie szkody przez nie wyrządzone*. W ust. 20 unormowano co następuje: *za rzeczy pozostawione bez nadzoru na terenie pływalni, kierownictwo obiektu nie odpowiada*. Natomiast kolejne ustępy mają następujące brzmienie: *za rzeczy pozostawione w szafkach otwartych lub nieprawidłowo zamkniętych kierownictwo pływalni nie ponosi odpowiedzialności* (ust. 21 zdanie drugie), *noszenie okularów i szkieł kontaktowych odbywa się na własne ryzyko użytkownika* (ust. 38 zdanie pierwsze), *osoby niszczące lub uszkadzające wyposażenie lub urządzenia obiektu ponoszą pełną odpowiedzialność materialną za wyrządzone szkody* (ust. 42), *pływalnia nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek zdarzenia wynikłe z nieprzestrzegania niniejszego regulaminu* (ust. 47).

W ocenie Wojewody Mazowieckiego jako organu nadzoru nad działalnością gminną, opisane powyżej unormowania istotnie naruszają prawo. Zgodnie bowiem z brzmieniem przywołanego w podstawach prawnych uchwały art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*, organy gminy (w tym rada gminy) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Rada gminy wypełniając upoważnienie zawarte w niniejszym artykule musi ściśle przestrzegać ram tego upoważnienia i nie może wykroczać poza jego zakres. Zgodnie z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, organy gminy mogą prowadzić działalność prawotwórczą jedynie w zakresie, w jakim zostały do tego upoważnione. Organ gminy nie mogą domniemywać swoich uprawnień prawotwórczych ani interpretować ich w sposób rozszerzający. Podejmując akty normatywne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty wewnętrznie obowiązujące) zobligowane są również do respektowania konstytucyjnej zasady hierarchiczności źródeł prawa oraz *Zasad techniki prawodawczej* stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), z których wynika zakaz powtarzania a tym bardziej przeobrażania norm hierarchicznie wyższych, w tym ustawowych (§ 118 w zw. z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*). Tymczasem Rada Miejska w Pułtusku określając w *Regulaminie* zasady odpowiedzialności prawnej użytkowników pływalni działała w sposób sprzeczny z prawem, z uwagi na fakt, że niniejsze zagadnienia normują już odpowiednie przepisy rangi ustawowej, w tym przepisy księgi III tytułu VI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, z późn. zm.), regulujące szczegółowo zasady odpowiedzialności cywilnej. Takie stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 września 2013 r.: *upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. przyznaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się przez korzystających z takich terenów i urządzeń. Jednakże rada gminy nie jest na tej podstawie uprawniona do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność cywilnoprawną, karną lub administracyjną (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11 i w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Go 974/09) (sygn. akt II SA/Op 270/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r. orzekł, że: *umieszczenie w treści zaskarżonej uchwały regulacji dotyczącej odpowiedzialności cywilnej osób korzystających z tych obiektów czy też rodziców i opiekunów prawnych dzieci za wyrządzone szkody, w sytuacji gdy odpowiedzialność deliktowa została już uregulowana w art. 415 oraz art. 427, 428 i 430 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 z późn. zm.), stanowi niedopuszczalne powtarzanie w akcie prawa miejscowego postanowień ustaw lub ich modyfikacji* (sygn. akt IV SA/Po 169/12, por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 731/13, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl).*

W ust. 46 Rada Miejska unormowała, co następuje: *o innych sprawach nieobjętych niniejszym regulaminem decydują przepisy ogólne oraz kierownictwo pływalni*. W ocenie Wojewody Mazowieckiego również to unormowanie narusza prawo w sposób istotny. Zgodnie bowiem z konstytucyjną zasadą hierarchiczności aktów prawnych ujętą w Rozdziale 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organ wydający akt niższego rzędu nie ma uprawnień do normowania zakresu obowiązywania aktu prawnego wyższego rzędu. Złamanie powyższej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008 r. stwierdza: *zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu*

w uchwale rady gminy zapisu, że "w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące" jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (sygn. akt IV SA/Wr 176/07, źródło: orzeczenia.nsa.gov.pl). Podobnie delegowanie w ust. 46 *spraw nieobjętych niniejszym regulaminem* na rzecz kierownictwa pływalni oznacza zaistnienie subdelegacji, czyli dalszego przekazania upoważnienia do wydania aktu wykonawczego (lub jego części), która stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, w polskim systemie prawnym, funkcjonuje zakaz praktyki subdelegacji.

Na marginesie wskazać należy na niepoprawną konstrukcję *Regulaminu* ujętego w ustępy (od 1 do 47). Tymczasem *Regulamin* powinien uwzględniać wymogi *Zasad techniki prawodawczej*, określone w szczególności w rozdziale 7, dotyczące prawidłowego podziału aktu na jednostki redakcyjne, w tym: paragraf, ustęp, punkt, literę, tiret.

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdza: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa i doktryny prawa istotnym naruszeniem jest nieprawidłowość oczywista i bezpośrednia, która prowadzi do takich skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do istotnych naruszeń zalicza się między innymi: podjęcie aktu bez podstawy prawnej, podjęcie aktu na podstawie normy prawnej uznanej za niekonstytucyjną, powtarzanie w akcie normatywnym treści przepisów ustawowych, brak pełnej realizacji zakresu ustawowego upoważnienia, podjęcie unormowań trudnych do jednoznacznego odczytania i interpretacji (vide: G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała nr XLIII/341/2017, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia, narusza prawo w sposób istotny i jako sprzeczna z prawem jest w tym zakresie nieważna. W pozostałej części uchwała zachowuje moc prawną.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje Gminie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, wnoszona za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Otrzymują:

- 1) Adresat
- 2) a/a

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ. 
Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki