

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 Warszawa, 20 września 2021 r.

 WNP-I.4131.193.2021.DK

**Rada Gminy Nadarzyn**

**ul. Mszczonowska 24**

**05-830 Nadarzyn**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

- ust. 2 i 3 części szczegółowej zawartej w „*Regulaminie kompleksu basenów letnich przy
ul. Działkowej 1 w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały Nr XLIII.534.2021 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 25 sierpnia 2021 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI.372.2017 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z obiektów sportowych użyteczności publicznej Gminy Nadarzyn znajdujących się pod administracją Gminnego Ośrodka Sportu w Nadarzynie,*

- ust. 4 i 5 zasad korzystania zawartych w „*Regulaminie zjeżdżalni rynnowej* *kompleksu basenów letnich przy ul. Działkowej 1 w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 2 do ww. uchwały,

- ust. 4 zasad korzystania zawartych w „*Regulaminie wodnego placu zabaw* *kompleksu basenów letnich przy ul. Działkowej 1 w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 3 do ww. uchwały,

- ust. 10 zasad korzystania zawartych w „*Regulaminie zjeżdżalni wodnej (brodzik) kompleksu basenów letnich przy ul. Działkowej 1 w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 4 do ww. uchwały.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2021 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr XLIII.534.2021 *w sprawie zmiany uchwały Nr XXXI.372.2017 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 24 maja 2017 r.
w sprawie przyjęcia regulaminów korzystania z obiektów sportowych użyteczności publicznej Gminy Nadarzyn znajdujących się pod administracją Gminnego Ośrodka Sportu w Nadarzynie.*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W „*Regulaminie kompleksu basenów letnich przy ul. Działkowej 1 w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały, wprowadzono następujące regulacje:

 „*2. Osoby które uszkodziły lub zniszczyły mienie znajdujące się na terenie ośrodka ponoszą pełną odpowiedzialność materialną i prawną za wyrządzone szkody. W przypadku osób małoletnich odpowiedzialność taką ponoszą rodzice, opiekunowie lub organizatorzy zajęć.*

*3.Właściciel Kompleksu nie ponosi odpowiedzialności pozostawione bez nadzoru na terenie Kompleksu*.” .

W „*Regulaminie zjeżdżalni rynnowej* *kompleksu basenów letnich przy ul. Działkowej 1
 w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 2 do ww. uchwały, wprowadzono następujące przepisy:

 „*4.W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem regulaminu zjeżdżalni wszelką odpowiedzialność ponosi użytkownik lub jego opiekun.*

*5.Pływalnia nie ponosi odpowiedzialności za stan strojów kąpielowych uszkodzonych lub przetartych w wyniku korzystania ze zjeżdżalni*.”.

W „*Regulaminie placu zabaw* *kompleksu basenów letnich przy ul. Działkowej 1
w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 3 do ww. uchwały, wprowadzony został poniższy przepis:

 „*4. W razie wypadku spowodowanego nieprzestrzeganiem regulaminu wodnego placu zabaw wszelką odpowiedzialność ponosi opiekun*.”.

W „*Regulaminie zjeżdżalni wodnej (brodzik) kompleksu basenów letnich przy ul. Działkowej 1 w Strzeniówce*”, stanowiącym załącznik Nr 4 do ww. uchwały, wprowadzono przepis
o następującym brzmieniu:

„*10. Kompleks Basenów Letnich GOS w Nadarzynie nie ponosi odpowiedzialności za stan strojów kąpielowych uszkodzonych lub przetartych w wyniku korzystania ze zjeżdżalni*.”.

Należy wskazać, że ujęte w powyższej uchwale zasady odpowiedzialności mogą mieć charakter odpowiedzialności karnej lub cywilnej.

Zgodnie z art. 415 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740), kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.

Na podstawie art. 422 Kodeksu cywilnego, za szkodę odpowiedzialny jest nie tylko ten, kto ją bezpośrednio wyrządził, lecz także ten, kto inną osobę do wyrządzenia szkody nakłonił albo był jej pomocny, jak również ten, kto świadomie skorzystał z wyrządzonej drugiemu szkody.

*„Przeciwieństwem reżimu odpowiedzialności deliktowej jest reżim odpowiedzialności kontraktowej (odpowiedzialność ex contractu), w którym powinność naprawienia szkody zastępuje już istniejący między stronami obowiązek innego świadczenia, względnie z nim współistnieje*, *ilekroć świadczenie pierwotne nie zostało wykonane albo zostało wykonane nienależycie (art. 471 i nast.). Powinność świadczenia odszkodowania ma więc charakter pochodny*, *gdy tymczasem w przypadku odpowiedzialności deliktowej ma ona charakter pierwotny* - *będąc elementem powstającego ex legę stosunku obligacyjnego"* (por. *Brzozowski Jastrzębski*, *Kaliński*, *Skowrońska-Bocian,* Zobowiązania 2016, s. 71).

Powstanie odpowiedzialności warunkowane jest zaistnieniem m.in. zdarzenia wyrządzającego szkodę. W momencie zaistnienia pozostałych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w postaci winy oraz związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a powstaniem szkody, pomiędzy wyrządzającym szkodę a poszkodowanym powstaje z mocy prawa stosunek zobowiązaniowy polegający na obowiązku naprawienia szkody.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności znajdują się także w przepisach prawa karnego.

Art. 42 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP stanowi, że odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Wyrazem powyższej zasady jest art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny
(Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, z późn. zm.), zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Natomiast zgodnie z art. 288 § 1 Kodeksu karnego, kto cudzą rzecz niszczy, uszkadza lub czyni niezdatną do użytku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

*„Podstawowa zasada odpowiedzialności karnej - nullum crimen sine lege (art. 1 § 1 dawnego i obecnie obowiązującego kodeksu karnego) nakazuje*, *aby czyn zabroniony był określony szczegółowo przez ustawę oraz zakazują stosowania w prawie karnym analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy.”* (Wyrok SN z dnia 4 kwietnia 2000 r. II KKN 335/99).

*„Zgodnie z art. 1 § 1 KK odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, przez co rozumieć należy popełnienie czynu zabronionego opisanego w taki sposób, jak w przepisach ustawy; a nie w sposób opisany dowolnie czy wręcz dalece odbiegający od brzmienia przepisu ustawy karnej.”* (Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 września 2015 r. II AKa 250/15).

Jak wynika z powyższego, kwestie ponoszenia odpowiedzialności cywilnej lub karnej określone czyny jak również ewentualne zwolnienia od jej ponoszenia, czy możliwość jej przypisania podmiotowi trzeciemu, regulowane są przez przepisy ustaw i tylko akty prawne tej rangi mogą przewidywać poniesienie odpowiedzialności za dany czyn lub zwolnienie od jej ponoszenia. Rada Gminy, ustanawiając zasady i wyłączenia odpowiedzialności za określone czyny, wkroczyła
w materię przeznaczoną do uregulowania przez ustawodawcę, co w świetle powyższych rozważań jest niedopuszczalne.

Upoważnienie do podjęcia prawnie przewidzianych czynności musi być realizowane
z uwzględnieniem hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Oznacza to, że wykonanie delegacji do regulowania oznaczonego zagadnienia musi się mieścić w jej granicach, a tym samym nie może dotyczyć zagadnień, które zostały unormowane w drodze aktu prawnego wyższego rzędu.

W nawiązaniu do powyższego należy stwierdzić, że w świetle art. 94 Konstytucji RP 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. 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 wynikających z upoważnienia. Zatem niedopuszczalna jest realizacja upoważnienia ustawowego regulująca kwestie nie przekazane
do uregulowania w upoważnieniu. Takie działanie Rady Gminy należy rozumieć jako działanie
z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co w konsekwencji, wobec zawarcia w uchwale Rady Gminy przepisów wykraczających poza delegację ustawową, powoduje konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem.

Materialnoprawna podstawa do działania rady gminy w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego musi bowiem wynikać wprost z zapisów ustawy (delegacji ustawowej) i nie może być oparta na ogólnych przepisach zawartych w ustawach. Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważniania ustawowego udzielonego jej przez ustawę
w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materię uregulowaną ustawą. (...) *(por. uzasadnienie do Wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. II SA/OI 1269/15).*

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Nadarzyn, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona
za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa,
w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/