Warszawa, 2 lipca 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 WNP-I.4131.87.2020.MS

**Rada Miasta Milanówka**

**ul. Kościuszki 45**

**02-822 Milanówek**

# **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 2020 r. poz. 713)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 237/XXVII/20 Rady Miasta Milanówka z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie *Zatwierdzenia Regulaminu Kąpieliska Miejskiego w Milanówku.*

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 28 maja 2020 r. Rada Miasta Milanówka podjęła uchwałę Nr 237/XXVII/20 w sprawie *Zatwierdzenia Regulaminu Kąpieliska Miejskiego w Milanówku.*

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż organ nadzoru badając legalność przedmiotowej uchwały stwierdził, że regulacja zawarta w § 3 pozostaje w sprzeczności z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie ze wskazaną delegacją w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Kwalifikacja danego aktu do aktów prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Tego rodzaju akt musi zawsze zawierać się w granicach upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP). Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Jedynie charakter norm prawnych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów mają przesądzające znaczenie dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego. Innymi słowy, jeżeli akt prawotwórczy (uchwała rady gminy), zawiera co najmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to jest to akt prawa miejscowego (wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2002 r. sygn. akt I SA 2160/01).

Uchwała w sprawie regulaminu kąpieliska miejskiego ma niewątpliwie cechy aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Postanowienia zawarte w niniejszej uchwale są bowiem adresowane do mieszkańców Miasta Milanówka i tym samym rozstrzygają bezpośrednio o ich prawach i obowiązkach.

Biorąc pod uwagę powyższe, delegacja prawna powołana w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały jest niespójna z treścią oraz charakterem prawnym tegoż aktu.

W załączniku Nr 1 do uchwały pt. *Regulamin Kąpieliska Miejskiego w Milanówku*, zwanego dalej *Regulaminem*, w ust. 10, 13 lit. m, 14, 16, 22 oraz 30, wprowadzono szereg postanowień, dotyczących odpowiedzialności, które mają charakter cywilnoprawny i tym samym wynikają z odrębnych przepisów.

W aspekcie merytorycznym należy podkreślić, iż przepisy szczególne nie przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do stanowienia w formie uchwały zasad odpowiedzialności o charakterze cywilnoprawnym. Z istoty upoważnienia wynika bowiem, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego.

Ponadto w *Regulaminie* określono szereg zakazów oraz nakazów, niemieszczących się w delegacji ustawowej przewidzianej dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, tj.:

- wnoszenie i spożywanie alkoholu, środków odurzających, wnoszenie przedmiotów mogących stanowić zagrożenie dla użytkowników (ust. 13 lit. a);

- wprowadzanie zwierząt (ust. 13 lit. b);

- zanieczyszczanie wody w basenie (ust. 13 lit. c);

- niszczenie urządzeń i sprzętu oraz zaśmiecanie i brudzenie terenu Kąpieliska Miejskiego (ust. 13 lit. i);

- palenie tytoniu w miejscach do tego nie wyznaczonych (ust. 13 lit. j).

Kwestionowane przez organ nadzoru zakazy wskazane w *Regulaminie* mieszczą się w zakresie uregulowań w innych aktach prawnych rangi ustawowej, bądź brak jest do nich bezpośredniej delegacji ustawowej, tj.:

- ust. 13 lit. a, w zakresie zakazu spożywania alkoholu mieści się w dyspozycji art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2277, z późn. zm.), w zakresie posiadania środków odurzających, mieści się art. 34 ustawy z dnia 29 lipca 2009 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r. poz. 852, z późn. zm.), w zakresie wnoszenia przedmiotów mogących stanowić zagrożenie dla użytkowników, mieści się art. 50a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.),

- ust. 13 lit. b – brak delegacji ustawowej dla rady gminy do ustanowienia całkowitego zakazu wprowadzania zwierząt domowych na określone tereny i do określonych miejsc. Ponadto należy uwzględnić również przepisy odrębne, w zakresie wstępu do obiektów użyteczności publicznej osób niepełnosprawnych wraz z psem asystującym (art. 20a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – Dz. U. z 2020 r. poz. 426, z późn. zm.) oraz wprowadzania na tereny obiektów użyteczności publicznej psów służbowych,

- ust. 13 lit. c, w zakresie zanieczyszczania wody w basenie, mieści się art. 109 § 3 Kodeksu wykroczeń,

- ust. 13 lit. i, w zakresie niszczenia urządzeń i sprzętu, mieści się w art. 288 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, z późn. zm.), w zakresie zaśmiecania i brudzenia terenu, mieści się art. 145 Kodeksu wykroczeń,

- ust. 13 lit. j, w zakresie palenia tytoniu w miejscach do tego nie wyznaczonych, mieści się art. 82 § 3 Kodeksu wykroczeń.

W ust. 15 *Regulaminu* Rada Miasta Milanówka postanowiła, iż *W przypadku nagłej zmiany pogody osoby korzystające z basenu zobowiązane są do jego natychmiastowego opuszczenia.* Z powyższej regulacji trudno wywieść faktyczny moment konieczności natychmiastowego opuszczenia basenu. Brak dookreślenia powyższej regulacji może rodzić poważne wątpliwości co do właściwej interpretacji tej normy prawnej.

W zakresie ust. 24 *Regulaminu*, Rada Miasta Milanówka postanowiła, że *(…). Za niewykorzystane bilety wstępu oraz w przypadku wydalenia użytkowania z terenu Kąpieliska Miejskiego –* ***uiszczane opłaty nie będą zwracane****.* Należy szczególnie podkreślić, iż przepisy szczególne nie przyznają radzie gminy uprawnienia do stanowienia w formie uchwał zasad swobody zawierania umów (art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego – Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, o ile jego treść lub cel nie sprzeciwiają się właściwości (naturze) stosunku, ustawie bądź zasadom współżycia społecznego. Oznacza to, że zawierające umowę strony, a więc w tym przypadku Burmistrz jako podmiot reprezentujący Miasto Milanówek, ma wyłączne prawo negocjować i uzgadniać warunki wiążącej go umowy.

Biorąc pod uwagę powyższy wywód, zasadne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Stwierdzenie nieważności uchwały, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

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