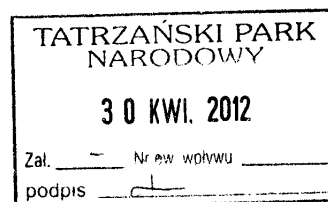




**MINISTERSTWO
SPRAW WEWNĘTRZNYCH
Departament Ratownictwa
i Ochrony Ludności**

DRiOL-NRGW-5503-5-5/2012

Warszawa, dnia 1 kwietnia 2012 r.



**Tatrzański Park Narodowy
ul Kuźnice 1
34-500 Zakopane**

Odpowiadając na pytanie zawarte w piśmie z 5 marca 2012 r. (sygn. DU.022/1/12) w sprawie obowiązku korzystania przez wycieczki piesze lub narciarskie na terenach górskich, leżących na obszarach parków narodowych i rezerwatów przyrody oraz leżących powyżej 1 000 m n.p.m. z „usług” górskich przewodników turystycznych, wynikającego z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne (Dz.U. Nr 57, poz. 358, z późn. zm.), poniżej przedstawiam stanowisko w sprawie.

Wymienione na wstępie rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675, z późn. zm.). Ustawa ta (za wyjątkiem art. 43) utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. Nr 127, poz. 857, z późn. zm.), tj. z dniem 16 października 2010 r.

Jednocześnie na podstawie art. 91 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów upoważniających zawartych w ustawie z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, w tym omawiane rozporządzenie, zostały utrzymane w mocy do czasu wydania nowych rozporządzeń, nie dłużej jednak niż przez dwa lata od czasu wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. obowiązują przepisy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. Nr 208, poz. 1240). Na podstawie art. 39 pkt 3 lit. b tej ustawy, do art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie dodano pkt 1a. Zgodnie z tym przepisem dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 93 pkt 1, w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa osób przebywających w górach zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 39 ust. 5 niniejszej ustawy (tj. ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r.

o sporcie), nie dłużej jednak niż przez dwa lata. Ustawa ta wprowadzała również zmiany w art. 39 ust. 5 o sporcie, nadając mu nowe brzmienie.

Jednocześnie na podstawie art. 55 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. Nr 208, poz. 1241) został uchylony art. 39 ust. 5 ustawy 25 czerwca 2010 r. o sporcie, stanowiący podstawę do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 91 ust. 1 pkt 1a. Jednocześnie ustawodawca nie uchylił art. 91 ust. 1 pkt 1a w ustawie 25 czerwca 2010 r. o sporcie.

W myśl art. 92 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Rozporządzenie, jako akt wykonawczy nie ma charakteru „pierwotnego”, jest aktem niesamoistnym, ściśle związanym z ustawą. Więż ta ma dwojaki charakter: kompetencyjny – przez to, że rozporządzenie jest wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawę lub akt o mocy ustawy (rozporządzenia prezydenta wydawane na podstawie art. 234 Konstytucji) oraz funkcjonalny – rozporządzenie związane jest z treścią ustawy i służy do jej wykonania.

Na gruncie powyższego, doktryna prawa wykształciła regułę walidacyjną głosząca, że akt wykonawczy przestaje obowiązywać jeżeli:

- 1) uchylono ustawę udzielającą upoważnienie do jego wydania;
- 2) uchylono przepis upoważniający do wydania danego aktu;
- 3) zmieniono treść przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w taki sposób, że zmieniono rodzaj aktu wykonawczego, do którego wydania jakiś podmiot uzyskał wcześniej upoważnienie, zmieniono zakres, które upoważnienie przekazywało do uregulowania lub zmieniono wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. W tym przypadku utrata mocy obowiązującej rozporządzenia następuje, jeżeli zachodzi zmiana choćby jednego z wymienionych elementów upoważnienia.

Powyzsza reguła walidacyjna znalazła swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2002 r., K 25/02) oraz w Zasadach techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Wyjątkowo jednak - mimo uchylenia lub zmiany przepisu upoważniającego - rozporządzenie wydane na jego podstawie może być utrzymane w mocy, o ile ustawodawca wyraźnie tak postanowi, zamieszczając wśród przepisów końcowych nowej ustawy klauzulę utrzymującą w mocy

dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustawy, którą uchyla lub zmienia. W takim przypadku rozporządzenie zachowuje moc prawną. Zmianie ulega jedynie podstawa prawna jego istnienia w porządku prawnym - staje się nią przepis przejściowy.¹

Trybunał Konstytucyjny oraz niektórzy przedstawiciele nauki prawa stoją na stanowisku, że utrzymane w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze obowiązują bez względu na ich relację do zakresu spraw przekazanych do unormowania na podstawie zmienionych przepisów upoważniających (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lutego 2006 r., P 22/05).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż przepis art. 91 ust. 1 pkt 1a ustawy o sporcie, zachowujący w mocy przepisy rozporządzenia w *sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne* w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa osób przebywających w górach stanowi samodzielną podstawę obowiązywania tego rozporządzenia.

Wskazać jednocześnie należy, iż ustawodawca zamierzający zachować akty wykonawcze do uchylanej ustawy powinien najpierw stwierdzić, czy nie są one niezgodne z nową ustawą i jedynie wobec braku niezgodności może przedłużyć ich obowiązywanie. Zgodnie z § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej „jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy”. Z brzmienia przytoczonego przepisu wynika, że obowiązek stwierdzenia niezgodności przerzucono ze stosującego zachowany w mocy akt wykonawczy na ustawodawcę, który decyduje o dalszym obowiązywaniu danego aktu wykonawczego.

Jednak z tego, że wolno zachować w mocy jedynie te akty wykonawcze, które nie są niezgodne z nową ustawą, nie można wnioskować, że w razie niezgodności pozostawionych w mocy danych aktów wykonawczych z nową ustawą, ustawodawca się na to godzi. Dotychczasowe przepisy wykonawcze nie mogą być stosowane w zakresie, w jakim ustanawiają normy prawne o treści niezgodnej z treścią nowych unormowań ustawowych. W przypadku gdyby zachowano w mocy akty niezgodne z nową ustawą, należy zastosować ogólnie przyjęte reguły kolizyjne lub skorzystać z instytucji powołanych do kontroli konstytucyjności prawa.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą w szczególności być zgodne zarówno z ustawą, na podstawie której są wydawane, jak i z innymi ustawami.

W świetle powyższego, utrzymane w mocy rozporządzenie w *sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty*

¹ Tak S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005 r., s. 87 oraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05.

wodne w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa osób przebywających w górach przed zastosowaniem powinno być badane pod kątem jego zgodności z innymi ustawami, a przede wszystkim z ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich*. W razie stwierdzenia niezgodności, posługując się regułą kolizyjną *lex superior derogat legi inferiori*, stosować należy przepisy ustawowe. Zgodnie z tą regułą norma hierarchicznie wyższa (zawarta w ustawie) uchyla niezgodną z nią normę hierarchicznie niższą (zawartą w rozporządzeniu). Norma wyższa uchyla normę niższą bez względu na to, w jakim czasie obie normy zostały wydane i bez względu na to, która z nich jest bardziej ogólna.

W świetle powyższego, po dokonaniu analizy przepisów ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. *o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich* oraz aktów wykonawczych wydanych do tej ustawy i mając na względzie przepis art. 91 ust. 1 pkt 1a ustawy 25 czerwca 2010 r. *o sporcie*, uzasadnionym wydaje się być wniosek, iż przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. *w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne* dotyczące tzw. „obowiązku przewodnickiego” są nadal przepisami obowiązującymi (do dnia 16 października 2012 r.).

2 porównaniem

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Katastrof i Ochrony Ludności
Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
Edyta MUSZYŃSKA