

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.306.2016.BSzu**

z dnia 3 listopada 2016 r.

**Rada Powiatu Żarskiego**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2016.814 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność: § 9 pkt 3 w zakresie słów: "za którego pozostawienie Powiat Żarski nie ponosi odpowiedzialności", § 14, § 15, § 16, § 17 pkt 3, § 18 pkt 5 w zakresie słów: „handlu oraz”, § 18 pkt 6 oraz § 22 uchwały Nr XXI/120/2016 Rady Powiatu Żarskiego z dnia 29 września 2016 r. w sprawie Regulaminu korzystania z parkingów samochodowych na terenie nieruchomości Powiatu Żarskiego położonych w obrębie Olszyna gmina Trzebiel oraz w obrębie Jezioro Wysokie gmina Brody - obszar byłych Terminali Towarowych Odpraw Celnych w Olszynie.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 września 2016 r. Rada Powiatu Żarskiego podjęła uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z parkingów samochodowych na terenie nieruchomości Powiatu Żarskiego położonych w obrębie Olszyna gmina Trzebiel oraz w obrębie Jezioro Wysokie gmina Brody - obszar byłych Terminali Towarowych Odpraw Celnych w Olszynie.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 5 października 2016 r.

Dokonana przez organ nadzoru ocena prawna uchwały prowadzi do wniosku, że narusza ona istotnie prawo tj. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 ze zm.) dalej u.s.p.

Na wstępie organ nadzoru zauważa, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.p. na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Jednocześnie, w myśl art. 40 ust. 2 u.s.p. akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach:

- 1) wymagających uregulowania w statucie;
- 2) porządkowych, o których mowa w art. 41;
- 3) szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu;
- 4) zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Odrębną kategorię w stosunku do wyliczonych powyżej aktów prawa miejscowego stanowią przepisy porządkowe, które stosownie do art. 41 ust. 1 u.s.p. rada powiatu może wydawać tylko wówczas gdy jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a nadto jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Z mocy zaś ust. 2 art. 41 u.s.g. przepisy porządkowe, mogą przewidywać za ich naruszanie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach.

Podjęta przez Radę Powiatu Żarskiego uchwała w sprawie regulaminu korzystania z parkingów samochodowych wskazuje, iż podstawę prawną jej podjęcia stanowił art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2 u.s.p. Zdaniem organ nadzoru uchwała dotycząca regulaminu korzystania z parkingów, czyli obiektów użyteczności publicznej, nie jest aktem prawa miejscowego stanowiącym o sprawach wymagających uregulowania w statucie, ani też o sprawach porządkowych, o których mowa w art. 41 u.s.p. W związku z tym, materialnoprawną podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały winien być art. 40 ust. 2

pkt 4 u.s.p., zgodnie z którym rada powiatu uprawniona jest do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności, w tym przypadku parkingów samochodowych położonych na terenie Powiatu Żarskiego.

Użyte w przywołanym przepisie pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie upoważnienie dla organu stanowiącego powiatu do formułowania w stosunku do obiektów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. Niewątpliwie, tak sformułowana przez prawodawcę delegacja, pozwala na dość szeroką interpretację przepisu upoważniającego, jednak w żadnym razie, nie może ona prowadzić do uznania, iż rada powiatu może formułować w sposób zupełnie dowolny prawa i obowiązki osób korzystających z powiatowych obiektów użyteczności publicznej. Pokreślić przy tym należy, że organ stanowiący wydając akty prawa miejscowego, będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa, musi respektować zarówno zakres delegacji zawartej w aktach wyższego rzędu, jak też powstrzymywać się od zamieszczania w nich treści ustawowych. Uchwały podejmowane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p. nie mogą więc wykraczać poza istotę zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Tymczasem, na mocy § 9 pkt 3 badanej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że Powiat Żarski nie ponosi odpowiedzialności za pozostawione na parkingach pojazdy. Następnie w § 14 postanowiła, iż: *„Zarządca nie ponosi odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenie znajdujących się na terenie parkingów pojazdów mechanicznych, jak również nie odpowiada za rzeczy pozostawione na terenie parkingów, zarówno znajdujące się w tych pojazdach, jak też poza nimi”*. Natomiast § 15 uchwały stanowi, iż: *„Użytkownik pojazdu odpowiada za wszelkie szkody wyrządzone Zarządcy i osobom trzecim na terenie parkingów”*.

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru nie mieszczą się w ramach kompetencji przyznanych radzie powiatu. W szczególności uprawnienia do regulowania odpowiedzialności za szkody, a zatem kwestii o charakterze cywilnoprawnym, nie można wywieść z delegacji przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p. Przywołane regulacje uchwały stanowią ustalenie zasad odpowiedzialności cywilnoprawnej podmiotów stosunku cywilnoprawnego. Zagadnienia te zostały w sposób szczegółowy uregulowane w Kodeksie cywilnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 380 z póź. zm.). Co istotne, prawodawca konstruując regułę odpowiedzialności za wyrządzoną szkodę uzależnia ją np. od wystąpienia elementu winy (art. 415 kc) albo opiera ją na zasadzie ryzyka (art. 435 § 1 kc), ponadto przewiduje od tej reguły odstępstwa, wskazując sytuacje, w których odpowiedzialność za szkodę zostaje wyłączona (art. 424 kc), bądź sytuacje w których spoczywa ona również na osobach, które bezpośrednio szkody nie wyrządziły. Tym samym, za niedopuszczalne uznać należy określenie przez Radę Powiatu Żarskiego w sposób wiążący, w drodze aktu prawa miejscowego, zasad odpowiedzialności za szkodę powstałą na terenie parkingów samochodowych. Podmioty korzystające z powiatowego obiektu użyteczności publicznej, zobowiązane są do przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisów prawa cywilnego. Nie budzi wątpliwości, że stosunki prawne pomiędzy zarządcą parkingów, a osobą chcącą z nich korzystać, mają charakter cywilnoprawny i podlegają regulacjom prawa cywilnego.

W ramach kompetencji przyznanych Radzie na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.p, w ocenie organu nadzoru nie mieszczą się również regulacje dotyczące sprawowania pieczy nad nieletnimi przebywającymi na terenie obiektów użyteczności publicznej. W związku z tym za niezgodny z prawem należy uznać zapis § 16 uchwały stanowiący, iż: *„Niepełnoletni mogą przebywać na terenie byłych Terminali Towarowych Odpraw Celnych w Olszynie i parkingów wyłącznie pod opieką osoby dorosłej”*. Obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem uregulowany został w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.). Zgodnie z art. 95 § 1 oraz art. 155 § 1 tej ustawy, osoby posiadające władzę rodzicielską lub sprawujące opiekę mają obowiązek i prawo do wykonywania pieczy nad dzieckiem. Jednocześnie, brak pieczy lub jej niewłaściwe wykonywanie, powodujące narażenie dziecka na niebezpieczeństwo zostały spenalizowane w art. 106 Kodeksu wykroczeń (j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.), oraz przez art. 160 § 2 Kodeksu karnego (j.t.

Dz. U. z 2016 r., poz. 1137 ze zm.). Stąd też, zdaniem organu nadzoru ww. zapis wykracza poza zakres udzielonego Radzie upoważnienia.

Za niezgodny z obowiązującym prawem należało uznać również nakaz określony w § 17 pkt 3 uchwały na mocy którego użytkownicy parkingu zobowiązani są do zachowania czystości. Zgodnie z art. 145 k.w.: „*Kto zanieczyszcza lub zaśmieca miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze (...)*”. Analogicznie, zakwestionować należy zakaz określony w § 18 pkt 5 uchwały dotyczący prowadzenia handlu. Stosownie do art. 60<sup>3</sup> k.w.: „*Kto prowadzi sprzedaż na terenie należącym do gminy lub będącym w jej zarządzie poza miejscem do tego wyznaczonym przez właściwe organy gminy, podlega karze grzywny*”. Wobec powyższego należy uznać, że przedmiotowe zapisy regulaminu stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów Kodeksu wykroczeń.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż Rada Powiatu podejmując uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z parkingów samochodowych, nie była uprawniona do wprowadzenia w niej regulacji dotyczącej zakazu spożywania alkoholu, narkotyków i innych substancji odurzających (§ 18 pkt 6 uchwały). Miejsca, w których zabrania się spożywania alkoholu, określa co do zasady, ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.). Jeżeli jednak, istnieją miejsca, obiekty czy obszary gminy, które nie zostały wymienione w ustawie, a ze względu na ich charakter, jest potrzeba wprowadzenia takiego zakazu, może to zrobić rada gminy w drodze uchwały, stosownie do art. 14 ust. 6. Wprowadzenie przez Radę Powiatu zakazu spożywania alkoholu w drodze regulaminu korzystania z obiektu użyteczności publicznej stanowi zatem przekroczenie przez Radę jej kompetencji. Analogicznie sprzedaż, posiadanie i zażywanie środków odurzających i substancji psychotropowych, stanowią przedmiot regulacji ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2016 r., poz. 224 z późn. zm.), która zawiera m.in. zakazy dotyczące udostępniania czy posiadania takich środków i substancji, a także penalizuje zachowania polegające na ich posiadaniu wbrew przepisom ustawy. W świetle powyższego, regulacje dotyczące kwestii spożywania alkoholu, narkotyków i innych substancji odurzających zawarte w badanej uchwale pozostają poza zakresem upoważnienia ustawowego udzielonego radzie.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem § 22 uchwały, na mocy którego Rada Powiatu Żarskiego postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym regulaminie mają zastosowanie przepisy ustawy o ruchu drogowym oraz Kodeksu cywilnego. Przyjęcie takiej regulacji oznacza, że w pierwszym rzędzie znajduje zastosowanie regulamin korzystania z parkingów samochodowych, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W związku z powyższym, § 22 stanowi istotne naruszenie art. 87 Konstytucji RP, który określa hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Poza powyższym organ nadzoru wskazuje, że przepis o wejściu w życie uchwały dotknięty jest mankamentem prawnym. Rada Powiatu zawarła w nim bowiem dwie sprzeczne normy prawne - pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga - wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia pojęć „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować jednak, że zakresy przedmiotowych nazw są tożsame. Oznacza to, że rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. W tym miejscu należy zauważyć, że omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K5/98, wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy (tu Rady Powiatu Żarskiego) jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on

sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.”. Powyższy zapis nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

W świetle poczynionych uwag, za uzasadnione należy uznać zarzuty dotyczące naruszenia prawa poprzez zamieszczenie w kwestionowanej uchwale zapisów stanowiących modyfikację, powtórzenie regulacji ustawowych oraz naruszających delegację ustawową. A zatem w związku z tym, że Rada Powiatu Żarskiego przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia o „zasadach i trybie korzystania” z parkingów samochodowych, orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 80 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady powiatu wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**