



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 4 listopada 2016 r.

Poz. 2188

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-I.4131.306.2016.BSZU WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 3 listopada 2016 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. 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 2016r. w sprawie Regulaminu korzystania z parkingów samochodowych na terenie nieruchomości Powiatu Żarskiego położonych w obrębie Olszyna gmina Trzebiel oraz w obrębie Jeziory Wysokie gmina Brody – obszar byłych Terminali Towarowych Odpraw Celnych w Olszynie.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 września 2016r. 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 Jeziory Wysokie gmina Brody - obszar byłych Terminali Towarowych Odpraw Celnych w Olszynie.

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

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 1998r. o samorządzie powiatowym (j. t. Dz. U. z 2016r., 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 naruszenie 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 przed-

miotowej 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 powstrzymać 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 2016r., poz. 380 z późn. 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 wyrzuciły. 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 2016r., 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. 60³ 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 1982r. 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 2005r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2016r., poz. 224 z późn. zm.), która zawiera m.in. zakazy dotyczące udostępniania czy posiadania takich środków i substancji, a także penali- zuje 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 2017r. 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