



**WOJEWODA PODKARPACKI**  
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

P-II.4131.2. 45 .2018



P. Prezydent  
KGR  
2018-04-04  
L. dz.

Rzeszów, 2018-04-03



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.).

## STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LV/1280/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ustanowienia płatnych niestrzeżonych miejsc postojowych (parkingów) dla pojazdów samochodowych przy ul. Gen. Dworaka w Rzeszowie oraz warunków korzystania z nich.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 lutego 2018 r. Rada Miasta Rzeszowa podjęła uchwałę Nr LV/1280/2018 w sprawie ustanowienia płatnych niestrzeżonych miejsc postojowych (parkingów) dla pojazdów samochodowych przy ul. Gen. Dworaka w Rzeszowie oraz warunków korzystania z nich.

W podstawie prawnej ww. uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 i art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017r. poz. 1875 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2018 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem.

Wskazać należy, że powołane w podstawie prawnej uchwały Nr LV/1280/2018 przepisy ustawy ustrojowej oraz ustawy o gospodarce komunalnej dają radzie gminy legitymację do podjęcia uchwały w przedmiocie wyboru sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej oraz o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za

usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej j.s.t.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zauważa, że zarówno tytuł uchwały jak i jej treść nie odpowiadają dyspozycji przepisów powołanych w podstawie prawnej.

Jak wynika z treści ocenianej przez organ nadzoru uchwały Nr LV/1280/2018, jej przedmiotem jest ustanowienie płatnych niestrzeżonych miejsc postojowych (parkingów) dla pojazdów samochodowych przy ul. Gen. Dworaka w Rzeszowie oraz warunków korzystania. W § 1 uchwały wskazano lokalizację parkingu przy ul. Gen. Dworaka I i przy ul. Gen. Dworaka II. W załącznikach nr 3 i 4 określono Regulamin parkingu, w którym zawarto zasady funkcjonowania i wysokość opłat za udostępnianie miejsc postojowych. Z kolei w § 3 uchwały wyznaczono zarządcę parkingów – Miejską Administrację Targowisk i Parkingów z siedzibą w Rzeszowie przy ul. Ks. Jałowego 23A.

Wskazać w tym miejscu należy, że dla oceny legalności przepisów uchwały istotny jest zakres upoważnienia do jej podjęcia, wyznaczany nie tylko przez treść przepisu kompetencyjnego, ale również przez całokształt regulacji prawnych. Z treści art. 7 Konstytucji wynika bowiem konieczność działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Z kolei zgodnie z art. 94 Konstytucji ustanowienie aktu prawa miejscowego przez organ samorządu terytorialnego musi następować na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Podkreślenia wymaga, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Podkreślono, że na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie powołanej w uchwale Nr LV/1280/2018 normy kompetencyjnej, radzie gminy przysługuje jedynie uprawnienie do określenia sposobu i

formy prowadzenia gospodarki komunalnej (art. 2 – np. podmiot zewnętrzny, gminną jednostkę organizacyjną tj. samorządowy zakład budżetowy lub spółka prawa handlowego) oraz ustalenia wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej j.s.t.

W oparciu o dyspozycję przepisu art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej rada nie jest legitymowana do wskazania konkretnego podmiotu wykonującego dane zadania. Nie znajduje więc uzasadnienia prawnego zapis § 3 uchwały wskazujący Miejską Administrację Targowisk i Parkingów z siedzibą w Rzeszowie jako zarządcę parkingów. Również przepis art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej nie upoważnia również Rady Miasta do wskazania „niestrzeżonych miejsc postojowych dla pojazdów samochodowych”, co uczyniono w § 1 uchwały Nr LV/1280/2018 z dnia 27 lutego 2018 r. To stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem gminy, w tym ustalenie sposobu jego wykorzystania (urządzenia).

W dalszej kolejności, Rada Miasta Rzeszowa w załączniku nr 3 i 4 określiła Regulaminy Parkingów płatnych niestrzeżonych (parking I i II) przy ul. Gen. Dworaka w Rzeszowie. Przedmiotem regulacji w tychże Regulaminach Rada uczyniła zarówno wysokość opłaty za korzystanie z tychże parkingów jak też sposób korzystania.

W tym miejscu podkreślić należy, że rada gminy została upoważniona przez przepisy ustawy ustrojowej do określenia w drodze aktu prawa miejscowego zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej - art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu, na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Użyte w powołanym przepisie pojęcie "zasady i tryb korzystania" zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 stycznia 2010 r., II SA/Go 974/09). Oznacza to w konsekwencji kompetencję rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 grudnia 2013 r. sygn. III SA/Kr 731/13). Treścią ww. Regulaminów nie mogą być jednak opłaty za korzystanie z obiektów i urządzeń o charakterze użyteczności publicznej, które organy stanowiące mogą określać w oparciu o dyspozycję art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że kwestionowane zapisy uchwały (w tym treść Regulaminów) istotnie naruszają prawo, gdyż przekraczają upoważnienie ustawowe również do wydania aktu prawa miejscowego określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W konsekwencji, Rada Miasta Rzeszowa w uchwale Nr LV/1280/2018 z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ustanowienia płatnych niestrzeżonych miejsc postojowych (parkingów) dla pojazdów samochodowych przy ul. Gen. Dworaka w Rzeszowie oraz warunków korzystania z nich, niewłaściwie zrealizowała upoważnienie ustawowe zawarte w art. 4 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, Nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, Nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 110). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (...)" (wyrok TK z dnia 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, Nr 5, poz. 126). Należy wyraźnie podkreślić, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LV/1280/2018 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ustanowienia płatnych niestrzeżonych miejsc postojowych (parkingów) dla pojazdów samochodowych przy ul. Gen. Dworaka w Rzeszowie oraz warunków korzystania z nich została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

W związku z powyższym, należało rozstrzygnąć jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Prezydent Miasta Rzeszowa
2. Przewodniczący Rady Miasta Rzeszowa

wz. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Lucyna Podhalicz  
WICEWOJEWODA