



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

<b>Przewodniczący</b>	<b>Sędzia WSA</b>	<b>Aneta Lemiesz</b>
<b>Sędziowie</b>	<b>Sędzia WSA</b>	<b>Danuta Szydłowska</b>
	<b>Sędzia WSA</b>	<b>Grażyna Śliwińska (spr.)</b>

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 kwietnia 2021 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Warszawie  
na uchwałę Rady m.st. Warszawy  
z dnia 15 października 2020 r. nr XXXVIII/1204/2020  
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania,  
wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach  
publicznych w strefie, wysokości opłat dodatkowych oraz określenia sposobu  
pobierania tych opłat

**stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 1 ust.  
1 pkt 2, § 1 ust. 1 pkt 4 oraz § 1 ust. 2 pkt 2 ppkt a).**

## VI SA/Wa 731/21

### Uzasadnienie

Rada Miasta Stołecznego Warszawy (dalej jako "Rada" lub "organ") działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) w związku z art. 13b ust. 3 i 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i 3, ust. 5 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, 471 i 1087) – dalej też jako „udp”, podjęła uchwałę nr XXXVIII/1204/2020 z dnia 15 października 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłat dodatkowych oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10651).

W przedmiotowej uchwale Rada zmieniła uchwałę nr XXXVI/1077/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 138, poz. 4868, z późn. zm.).

Zmiana - w całości uchwały - obejmowała:

- 1) podstawę prawną uchwały (§ 1),
- 2) nowe stawki opłaty za postój pojazdów samochodowych w dni robocze od poniedziałku do piątku w obszarze strefy płatnego parkowania niestrzeżonego (§ 2),
- 3) nowe zasady wydawania przez Prezydenta m. st. Warszawy Karty: „N+”, „Karty Powstańca” oraz „Karty Honorowej” (§ 3),
- 4) opłatę abonamentową dla osoby fizycznej zameldowanej pod adresem w wydzielonym lokalu mieszkalnym lub domu usytuowanym na obszarze strefy lub na nieruchomości przylegającej do jej granic, za postój wyłącznie jednego samochodu osobowego albo innego pojazdu samochodowego o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony albo samochodu osobowego powyżej 2,5 tony o określonym numerze rejestracyjnym, w rejonie do 8 parkomatów, na zasadach określonych w

Regulaminie funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego (SPPN) stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, w wysokości uzależnionej od ilości samochodów osobowych lub innego pojazdu samochodowego oraz określiła krąg podmiotów, które mogą się ubiegać o nią (§ 6).

- 5) zasady uiszczania opłat zryczałtowanych i abonamentowych (§ 7) oraz formę wnoszenia opłaty dodatkowej (§ 8).

W załączniku nr 2 do uchwały pt. „Regulamin funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego (SPPN)”. wprowadziła zmiany dotyczące:

- 1) pojęć: wezwania, monitu, mieszkańca SPPN, osoby rozliczającej w m. st. Warszawy podatek dochodowy od osób fizycznych (§ 1),
- 2) godzin i dni obowiązywania opłat za postój w SPPN (§ 2)
- 3) zasad przyznawania abonamentu,
- 4) zasad przyznawania Karty: „N+”,
- 5) zasad utraty ważności abonamentu,
- 6) zasad uiszczania opłaty za postój w SPPN (§ 3),
- 7) wzoru abonamentu, terminu jego ważności oraz zasad składania wniosku celem jego wydania (§ 5),
- 8) zasad wydawania Karty: „N+”, „Karty Powstańca” oraz „Karty Honorowej”.

Uchwała w części zaskarżonej dotyczyła:

§ 1 ust. 1 pkt 2:

§ 1. 1. W uchwale nr XXXVI/1077/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 138, poz. 4868, z późn. zm.), wprowadza się następujące zmiany:

w § 2 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ustala się stawki opłaty za postój pojazdów samochodowych w SPPN w dni robocze od poniedziałku do piątku z wyłączeniem dni: 2 maja, 24 i 31 grudnia, w godzinach od 8:00 do 20:00, w wysokości za:

- 1) pierwszą godzinę - 3,90 zł;
- 2) drugą godzinę - 4,60 zł;
- 3) trzecią godzinę - 5,50 zł;
- 4) czwartą i kolejne godziny - po 3,90 zł.";

§ 1 ust. 1 pkt 4:

- 4) w § 5 pkt 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1) za 12 godzin w ciągu doby w dni robocze od poniedziałku do piątku - 1500 zł za miesiąc za jedno stanowisko; (poprzednio 980 zł)

2) za 24 godziny na dobę w dni robocze od poniedziałku do piątku- 2450 zł za miesiąc za jedno stanowisko."; (poprzednio 1600 zł)

§ 1 ust. 2 pkt 2 ppkt a

2. Uprawnienie, o którym mowa w ust. 1, przysługuje osobom:

- 1) zameldowanym na terenie określonym w ust. 1;
  - 2) rozliczającym w m.st. Warszawie podatek dochodowy od osób fizycznych, w rozumieniu § 1 pkt 11 Regulaminu funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego (SPPN) stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały; oraz
  - 3) posiadającym samochód osobowy albo inny pojazd samochodowy o dopuszczalnej masie całkowitej do 2,5 tony albo samochód osobowy powyżej 2,5 tony, na podstawie jednego z następujących tytułów:
    - a) własności,
    - b) współwłasności,
    - c) umowy leasingu lub umowy przewłaszczenia na zabezpieczenie kredytu, której wnioskodawca jest stroną,
    - d) oświadczenia pracodawcy wnioskodawcy o wykonywaniu obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 1 i 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w związku z korzystaniem przez pracownika z samochodu służbowego do celów prywatnych, wraz z dokumentem potwierdzającym prawo do dysponowania pojazdem przez pracodawcę (w przypadku leasingu lub kredytu)
- po wniesieniu opłaty abonamentowej.

Jak wynika z odpowiedzi na skargę, uchwała w ww. części zaskarżonej przez Prokuratora nie została wcześniej wyeliminowana z

obiegu prawnego w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 listopada 2020 r. Nr WNP-I.4131.177.2020 (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 19 listopada 2020 r. poz. 11394).

Skargę na powyższą uchwałę Rady wniósł Prokurator Okręgowy w Warszawie (dalej jako „Prokurator” lub „skarżący”). Zaskarżonej uchwale zarzucił:

- 1) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 1 pkt 1 ppkt a w zw. z art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst. jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.) w zw. z art. 7 i art. 94 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) - dalej: „Konstytucja RP”, poprzez zmianę w § 1 ust. 1 pkt 2 Uchwały nr XXXVIII/1204/2020 przepisu § 2 ust. 1 pkt 1- 4 Uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXXVI/1077/2008 z dnia 26 czerwca 2008 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 13 sierpnia 2008 r. nr 138 poz. 4868 ze zm.) - dalej: Uchwała nr XXXVI/1077/2008, która doprowadziła do istotnego podwyższenia opłat należnych za pierwszą, drugą, trzecią, czwartą i kolejne godziny postoj samochodu w strefie płatnego parkowania niestrzeżonego oraz przedłużenia z 10 do 12 godzin w ciągu doby czasu pobierania opłat za postój pojazdów w SPPN, co stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, a tym samym również właściwych norm regulujących stanowienie aktów prawa miejscowego.
- 2) istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 1 pkt 1 ppkt a w zw. z art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 13b ust. 6 pkt 2 u.d.p. w zw. z art. 7 i art. 94 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucja RP, poprzez zmianę w § 1 ust. 1 pkt 4 kwestionowanej uchwały przepisu § 5 pkt 1 i 2 Uchwały nr XXXVI/1077/2008, polegającą na istotnym podwyższeniu opłaty zryczałtowanej za parkowanie na prawach wyłączności na zastrzeżonych stanowiskach postojowych (kopertach) odpowiednio z kwoty 980 zł do kwoty 1.500 zł oraz z kwoty 1.600 zł do kwoty 2.450 zł, co stanowiło

naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności a tym samym również właściwych norm regulujących stanowiąc aktów prawa miejscowego;

- 3) istotne naruszenie prawa, tj. art. 7 Konstytucja RP w zw. z § 131 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j.: Dz. U. Nr 2016, poz. 283 z późn. zm.) - dalej: z.t.p., poprzez naruszenie zasad prawidłowej i rzetelnej legislacji, w drodze sporządzenie uzasadnienia Uchwały nr XXXVIII/1204/2020 w zakresie dotyczącym jej § 1 ust. 1 pkt 4, którym to przepisem dokonano nowelizacji § 5 pkt 1 i 2 Uchwały nr XXXVI/1077/2008 bez uwzględnienia w nim informacji, które wyjaśniałyby ponad 50% jednorazowe podwyższenie opłaty zryczałtowanej za parkowanie na prawach wyłączności na zastrzeżonych stanowiskach postojowych (kopertach) o której mowa w § 5 pkt 1 i 2 uchwały znowelizowanej.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności Uchwały nr XXXVIII/1204/2020 w zakresie przepisów § 1 ust. 1 pkt 2, § 1 ust. 1 pkt 4 oraz § 1 ust. 2 pkt 2 ppkt a w całości.

Zdaniem skarżącego wprowadzona obecnie opłata nie powinna tak znacząco odbiegać od płaty poprzedniej. Zmiana jej wysokości powinna zostać rozłożona w czasie i dokonywana stopniowo, tak aby możliwym była ocena jej wpływu na kształtowanie przyzwyczajzeń osób parkujących pojazdy. W sytuacji jednorazowego podniesienia opłaty nie ma możliwości ustalenia, czy zmiana wysokości takiej opłaty np. o 10% również nie pozwoliłaby na zgodne z *ratio legis* art. 13b ust. 2 u.d.p. wpływanie na kształtowanie postaw mieszkańców w zakresie korzystania z komunikacji publicznej oraz przynajmniej częściowe zmniejszenie zapalenia SPPN pojazdami. Podniesienie stawki opłaty za parkowanie pojazdów od 0,90 zł do 1,30 zł za godzinę prowadzi do faktycznego wzrostu realnie uiszczanej opłaty o kilkaset złotych miesięcznie. W przypadku gdy osoba dotychczas parkowała samochód w SPPN średnio przez 23 dni miesięcznie po 8 godzin dziennie, koszt parkowania wynosił 593,40 zł (25,80 zł dziennie). Obecnie koszt takiego parkowania wyniesie natomiast 770,50 zł. Rzeczywista różnica wynosi zatem 177,10 zł miesięcznie. W przypadku natomiast opłaty zryczałtowanej za korzystanie na prawach wyłączności z

miejsca postojowego opłata została podniesiona jednorazowo odpowiednio o 520 zł oraz o 850 zł miesięcznie.

Co więcej przyjęta w kwestionowanej uchwale stawka za pierwszą godzinę parkowania jest równa stawce maksymalnej obliczonej zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 1 ppkt a u.d.p. Nowelizację uchwały trudno zatem uznać, za wypadkową rozważenia tego, jaka wysokość stawki opłaty jest właściwa i konieczna z punktu widzenia kształtowania polityki transportowej miasta w odniesieniu do potrzeb i interesów osób korzystających z SPPN oraz pozostałych mieszkańców, ale sprowadza się w zasadzie do zrównania stawki takiej opłaty do ustawowego maksimum. W odniesieniu zaś do opłaty zryczałtowanej, biorąc pod uwagę treść uzasadnienia projektu uchwały trudno ustalić jakiegokolwiek kryteria, którymi przy jej ukształtowaniu kierował się organ. Trudno uznać, że wprowadzone w drodze kwestionowanej uchwały jednorazowe podwyżki stawki opłaty za parkowanie w SPPN oraz podwyżki opłaty zryczałtowanej, istotnie jak podnosił w uzasadnieniu do projektu kwestionowanej uchwały organ, były adekwatne do zmiany wskaźników ekonomicznych oraz wzrostu wynagrodzeń. W ocenie skarżącego, nie można odnosić jednorazowej podwyżki opłaty dokonanej kwestionowaną uchwałą do zmiany wskaźników ekonomicznych, która dokonywała się stopniowo na przestrzeni około 12 lat.

Badając proporcjonalność wprowadzonej regulacji Prokurator odniósł się do kształtowania przez m.st. Warszawa ceny biletów komunikacji miejskiej ZTM w okresie od 2017 r. do 2021 r. Opłata za bilet normalny 30 dniowy imienny uprawniający do podróżowania w 1 i 2 strefie wynosi 180 zł. Bilet normalny 90 dniowy imienny uprawniający do podróżowania w 1 i 2 strefie kosztuje natomiast 460 zł. Jednocześnie cena powyższych biletów nie uległa zmianie od 1 czerwca 2017 r. Z przedstawionych powyżej wyliczeń wynika ponadto, że w związku z przyjętą obecnie wysokością stawki opłaty za postój pojazdu w SPPN, kwota która pochłonie parkowanie samochodu przez 23 dni miesięcznie po 8 godzin dziennie tj. 770,50 zł pozwoliłaby jednej osobie na poruszanie się środkami komunikacji publicznej w granicach 1 i 2 strefy przez ponad 4 miesiące. Kwota jednorazowej opłaty za zastrzeżone miejsce postojowe w niższej wysokości tj. wynoszącej 1500 zł pozwoliłaby natomiast na poruszanie się środkami komunikacji publicznej w granicach 1 i 2 strefy przez ponad 9

miesiący. W przypadku osób dojeżdżających do Warszawy komunikacją zbiorową z sąsiednich miejscowości, zostały wprowadzone bilety abonamentowe w korzystnych cenach np. w drodze tzw. biletu metropolitalnego. Jak się wydaje przynosi to lepszy skutek z punktu widzenia kształtowania polityki transportowej miasta niż przyniosłoby podnoszenie cen biletów. Stąd też, przyjęta regulacja może nie doprowadzić do osiągnięcia celu uchwały to jest zmniejszenia ilości osób, które parkują samochody w SPPN, a tym bardziej ograniczenia ilości osób, które poruszają się samochodami w obszarze miasta objętym SPPN. Bez względu bowiem na wysokość przyjętych opłat, duża część mieszkańców Warszawy oraz osób mieszkających w sąsiednich miejscowościach i tak będzie musiała dojeżdżać do pracy samochodami. Większości z nich nie przysługuje miejsce w parkingu podziemnym lub inna możliwość parkowania poza SPPN.

Skarżący nie znalazł również uzasadnienia dla wydłużenia godzin funkcjonowania SPPN. Czas funkcjonowania strefy został przedłużony jednorazowo aż o 20%. W przypadku postoju pojazdu pomiędzy godziną 18:00 a 20:00 opłata wyniesie nie mniej niż 7,80 zł dziennie. Jednocześnie jak wynika z przedstawionych przez organ analiz, pomiędzy godziną 18:00 a 20:00 stwierdzono, że w objętych badaniem obszarach SPPN 10,50% miejsc postojowych pozostaje wolnych. Stąd też trudno uznać, aby *ratio legis* art. 13b ust. 2 u.d.p. wymagało, aby w tych godzinach w dalszym ciągu pobierać od parkujących pojazdy opłatę.

Poza okolicznościami dotyczącymi zmiany wskaźników ekonomicznych oraz wydłużenia funkcjonowania SPPN z 10 do 12 godzin w ciągu doby i podwyższenia opłaty „godzinowej”, powyższe uzasadnienie nie pozwala na ustalenie dlaczego akurat podwyższenie opłaty zryczałtowanej do kwoty odpowiednio 1.500 zł oraz 2.450 zł zostało uznana za niezbędne. Wskazał, że generalne i jednorazowe podwyższenie opłaty zryczałtowanej za parkowanie pojazdów na zasadach wyłączności jest wewnątrznie niespójne. Z uwagi na wydłużenie z 10 do 12 godzin czasu pobierania opłat za parkowanie samochodów w SPPN, rzeczywistemu skróceniu uległ czasookres, który obejmowała poprzednio regulacja § 5 pkt 2 uchwały nr XXXVI/J077/2008.

Skarżący wskazał, że brak umotywowania w uzasadnieniu projektu uchwały zmiany wysokości opłaty zryczałtowanej nosi cechę arbitralności i nie



buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu stanowiących prawo. Uzasadnienie umożliwia bowiem kontrolę organów nadzoru i kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne. Brak należytego uzasadnienia uchwały, które pozwala na weryfikację poprawności badanego aktu, trzeba kwalifikować, jako istotne naruszenie prawa tj. art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie skarżący zwrócił uwagę, że generalne i jednorazowe podwyższenie opłaty zryczałtowanej za parkowanie pojazdów na zasadach wyłączności jest wewnątrznie niespójne. Z uwagi na wydłużenie z 10 do 12 godzin czasu pobierania opłat za parkowanie samochodów w SPPN, rzeczywistemu skróceniu uległ czasookres, który obejmowała poprzednio regulacja § 5 pkt 2 uchwały nr XXXVI/1077/2008. Jeżeli poprzednio opłata w niższej stawce dotyczyła postoju pojazdu na miejscu zastrzeżonym, trwającego 10 godzin w ciągu doby, a opłata w stawce wyższej 24 godzin w ciągu doby, przyjąć należy, że opłata wyższa obejmowała postój trwający dodatkowo 14 godzin. Obecnie z uwagi na wydłużenie czasu pobierania opłat w SPPN, wyższa opłata zryczałtowana dotyczy postoju pojazdu przez 12 godzin.

Można przyjąć bowiem, że pierwsze 12 godzin w ciągu doby tj. od godziny 8:00 do 20:00 obejmuje opłata w kwocie 1.500 zł. Tymczasem obie opłaty podwyższono o około 53%. Zdaniem skarżącego, nie można uznać, by takie podwyższenie opłat spełniało wymogi proporcjonalności. Art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. nie powinien być czytany w oderwaniu od pozostałej części ww. przepisu. Zgodnie z art. 13b ust. 1 u.d.p. opłatę pobiera się za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Tymczasem na podstawie kwestionowanej uchwały opłatę pobiera się obecnie za parkowanie pojazdów w SPPN w godzinach od 8:00 do 20:00. W sytuacji zatem gdyby samochód pozostawał zaparkowany w SPPN na miejscu zastrzeżonym w godzinach od 20:00 do 8:00, parkujący pojazd nie ponosiłby żadnej opłaty. Także z tego powodu przyjętą regulację uznał za niespójną i nieproporcjonalną do *ratio legis* wprowadzenia strefy płatnego parkowania, o których mowa w art. 13b ust. 2 u.d.p. Z kolei treść uzasadnienia projektu uchwały nie pozwala na skonfrontowanie powyższych rozważań z regulacją Rady.

Skarżący uzasadniając konieczność wyeliminowania z uchwały również § 1 ust. 2 pkt 2 ppkt a wskazał na okoliczności, iż ww. przepisem znowelizowano treść Załącznika nr 2 do uchwały pt „Regulamin funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego (SPPN)”. Zmiana była efektem wydłużenia obowiązywania SPPN z 10 do 12 godzin w ciągu doby w § 1 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały. Zauważył, że w przypadku wyeliminowania jedynie § 1 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały, stałaby się ona wewnętrznie niespójna, a w powołanym Regulaminie znajdowałyby się przepisy sprzeczne z treścią samej uchwały. Skoro przepisy § 1 ust. 1 pkt 2 oraz § 1 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym, a co za tym idzie zasadnym jest ich wyeliminowanie z porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Stołecznego Warszawy wniosła o jej oddalenie. Odnosząc się do części zaskarżonej wskazała, że wszystkie zarzuty skarżącego są chybione. Poinformowała, że zaskarżona uchwała nie została wyeliminowana z obiegu prawnego w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego w zaskarżonej przez Prokuratora Okręgowego części. Wojewoda, oceniając uchwałę sprawdza jej zgodność z przepisami prawem, stwierdzając nieważność uchwały w całości lub w części, a w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza nieważności uchwały. Uchwała natomiast została wyeliminowana z obiegu prawnego w części niezaskarżonej przez Prokuratora Okręgowego, w zakresie określonym w Rozstrzygnięciu nadzorczym Nr WNP-I.4131.177.2020 Wojewody Mazowieckiego z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 19 listopada 2020 r. poz. 11394). Wojewoda, oceniając zaskarżoną uchwałę, nie stwierdził zatem nieważności przepisów zaskarżonych przez Prokuratora Okręgowego, jak również nie stwierdził, że miało miejsce nieistotne naruszenie przepisów prawa, co uprawdopodobnia zgodność uchwały z prawem.

Rada m.st. Warszawy wskazała m.in., że możliwość wprowadzenia podwyżek opłat za postój w strefie płatnego parkowania został wprowadzony w 2018 r., ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1693). W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślano konieczność podniesienia opłaty, wskazując, że „posłużenie się wskaźnikiem, w miejsce sztywnych kwot,

zapewni aktualność wysokości opłat. Obowiązujące obecnie limity nie były zmieniane od 14 lat, co doprowadziło do realnie znacznej obniżki opłat do poziomu, który nie zapewnia już pożądanej rotacji miejsc parkingowych i nie pozwala na prowadzenie skutecznej polityki transportowej w miastach. Projektowana ustawa nie zmienia obecnie obowiązujących stawek progresywnych określonych w przepisie art. 13b ust. 5, który stanowi, że przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju" (druk sejmowy nr 2333, z 7 marca 2018r.). W uzasadnieniu do ustawy ustawodawca stwierdził wprost, że jest pożądane urealnienie stawek opłat za postój, ponieważ nie były one zmieniane od 14 lat. Wprowadzona wysokość opłaty godzinowej za postój pozostaje w zgodzie z maksymalną wysokością przewidzianą w art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a udp, zaś ustawa nie określa skali, czy zasady stopniowania możliwego podwyższenia, ani też nie wskazuje kryteriów, którymi należy się kierować przy ustalaniu konkretnej stawki.

Według organu, skarżący nie wskazuje jakie konstytucyjne wolności i prawa zostały ograniczone poprzez ustalenie stawki godzinowej, poprzestając na argumentacji, że zwiększenie stawki godzinowej zostało wprowadzone jednorazowo, w zbyt dużej wysokości. Tak sformułowany zarzut nie został zidentyfikowany, a skarżący nie wyjaśnił, na jakiej podstawie opiera stanowisko o konieczności stopniowania podwyższania opłat. Rada Miasta określiła wprost w uzasadnieniu uchwały, że od 2008 r. wskaźnik inflacji przekroczył 20% zaś przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 40 %. W konsekwencji, skoro poziom opłat za postój nie uległ zmianie, użytkownik strefy płatnego parkowania jest mniej zmotywowany do zaniechania poruszania się własnym pojazdem na terenie SPPN i mniej chętny do korzystania z transportu publicznego, bo cena postoju nie stanowi dla niego dolegliwości finansowej. Dolegliwość finansowa ulegała zmniejszeniu, wraz ze wzrostem przeciętnego wynagrodzenia. Podwyższenie opłaty za postój o 30 %, w przypadku zwiększenia przeciętnego wynagrodzenia o 40% jest więc jak najbardziej uzasadnione.

Wg organu, trudno jest zrozumieć, jaka jest konkluzja porównania przez skarżącego poziomu opłat za bilet i opłat za postój. Oczywiście jest, że zwiększenie rotacji pojazdów i ograniczenie dostępności obszaru SPPN dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej musi oznaczać, że wysokość stawek za postój będzie większa niż opłata za przejazd komunikacją zbiorową. Wydaje się oczywiste, że wprowadzenie preferencji dla komunikacji zbiorowej oznacza, co, niższą opłatę za bilet komunikacji niż opłaty za postój.

Rada Miasta wskazała, że podejmując uchwałę, była uprawniona odnieść się do wskaźników makroekonomicznych, jakie były podstawą nowelizacji ustawy o drogach publicznych, w szczególności z uwagi na to, że ustawodawca nie określił wytycznych jakimi ma się kierować rada określając stopień podwyższenia wysokości opłat za postój. W uzasadnieniu do projektu ww. ustawy wskazano skutek wprowadzenia opłat, m.in.: „Umożliwienie ewentualnego podwyższania opłaty za parkowanie pozwoli miastom na takie kształtowanie polityki taryfowej, aby w jej efekcie zwiększyć wykorzystanie transportu publicznego i innych przyjaznych środowisku środków transportu, zwiększyć rotację istniejących miejsc parkingowych, wdrożyć skutecznie systemy wspólnego użytkowania samochodów osobowych (car-sharing), zwiększyć opłacalność inwestycji parkingowych a przede wszystkim zmniejszyć natężenie ruchu w ścisłych centrach miast, a tym samym zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza.” Ustawodawca wskazał więc sam na istotę wymiaru ekonomicznego podniesienia opłat.

Odnośnie zarzutów co do wydłużenia pobierania opłat za postój do 12 godzin funkcjonowania SPPN godzin, Rada uznała za chybione argumenty skarżącego, że brak konieczności pobierania opłat uzasadnia wolnych 10% miejsc postojowych oraz, że osoby posiadające abonament nie są beneficjentami art. 13b ust. 2 pkt 2 udp. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że napełnienie SPPN jest zwiększone, bo zmieniają się godziny pracy i sposób życia mieszkańców. Z badań organu wynika, co wynika z diagramów, że poziom wykorzystania miejsc abonamentowych nie zmienia się od godziny 12 do godziny 20, a popyt na miejsca postojowe po godzinie 18 jest nadal duży, bo jedynie 10 % miejsc jest wolnych i są one rozmieszczone nierównomiernie. Rada

zarzuciła, że argumenty skarżącego w tym zakresie nie są poparte żadnymi stosownymi badaniami, że 10 % wolnych miejsc umożliwia znalezienie miejsca postojowego, a więc oznacza dobrą rotację pojazdów w SPPN, wówczas można byłoby przyznać mu rację. Jeżeli po godzinie 18 nadal jest wysokie zapelnienie miejsc postojowych pojazdami bez abonamentu i mieszkańcy nie mogą znaleźć wolnego miejsca dla swych pojazdów, to jest to argument do wydłużenia funkcjonowania SPPN, która powinna przestać działać w momencie, gdy już nie ma chętnych do korzystania z niej. Na przedstawionym w uzasadnieniu do projektu uchwały diagramie: „Wykorzystania miejsc postojowych w SPPN w godzinach 24:00 - 6:00 (strona 3 uzasadnienia uchwały) w tym okresie SPPN jest zapelniona przez pojazdy z abonamentem w niemal 60 %, a w godzinach 18-20 jedynie w 24 %. Oznacza to, że między godziną 20 a 24 SPPN przekształca się w „sypialnię” i nie spełnia swojej roli, wcześniej zaś jest zajęta w 65 % przez pojazdy bez abonamentu.

Odnosząc się do zarzutu „podwyższenia opłat za korzystanie na prawach wyłączności z „kopert”, Rada podobnie uznała, że nie można zarzucić ograniczenia praw, których nie zostały przez skarżącego zidentyfikowane. Zaskarżoną uchwałą podniesiono stawkę za parkowanie pojazdów od około 27% do 31 %. Wydłużono czas funkcjonowania SPPN z 10 do 12 godzin. Wydłużono więc czas funkcjonowania SPPN o 20 %. Te okoliczności wykazano w uzasadnieniu uchwały. Problem wprowadzania opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi został omówiony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. akt I OSK 1449/17.

Wg organu, wprowadzona zmiana opłaty za postój na zastrzeżonych miejscach postojowych jest zgodna z celem zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych i realizacji lokalnej polityki transportowej. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że jej podjęcie sprzyja wprowadzeniu przyjaznego systemu transportowego, co jest jednym z celów „Strategii rozwoju m.st. Warszawy do 2030 r.". Jak można przeczytać w Strategii (cel operacyjny 33 Korzystamy z przyjaznego systemu transportowego) „(...) będą wprowadzane rozwiązania ograniczające możliwość poruszania się

samochodami w strefie śródmiejskiej i w innych obszarach o wysokim poziomie zanieczyszczenia powietrza.

Zdaniem organu, stanowiska zastrzeżone (koperty), z punktu widzenia ustawowej przesłanki zapewnienia rotacji pojazdów, są zjawiskiem niepożądanym. Niezależnie od zajętości miejsca zastrzeżonego, a więc potencjalnej możliwości jego wykorzystania, skorzystanie z tego miejsca przez pojazd o innych numerach rejestracyjnych jest niedopuszczalne i rotacja pojazdów na takim miejscu jest zerowa. Uzasadniał logiką, że zwiększenie opłat za postój i rozszerzenie godzin funkcjonowania SPPN uzasadniało konieczność uwzględnienia tych dwóch czynników w wysokości opłat na stanowiskach zastrzeżonych, ponieważ według organu, użytkownik miejsca zastrzeżonego nie może być dodatkowo premiowany za jego posiadanie przez nieuwzględnienie argumentów, które prowadziły do zwiększenia opłat za postój przez innych użytkowników SPPN.

Za niesłuszne organ uznał zarzuty skarżącego, że ponoszenie opłat za okres od godziny 20:00 do 8:00 jest niespójne i nieproporcjonalne do celu wprowadzenia Strefy. Wywiódł, że zasada rotacji pojazdów musi opierać się na zasadzie potencjalnej dostępności miejsca parkingowego, a w przypadku zastrzeżonych miejsc postojowych takiej sytuacji nie ma. Dodatkowo, w przypadku czasu zastrzeżonego przez 12 godzin użytkownik „blokuje” miejsce jedynie w godzinach obowiązywania SPPN. W przypadku abonamentu 24-godzinnego „blokuje” on na stałe miejsce również w godzinach nocnych, a więc z punktu widzenia celu zwiększenia rotacji pojazdu jest to zjawisko, które może wystąpić jedynie wyjątkowo. Opłata za 12 i 24 godziny wykorzystania miejsca postojowego, jako zastrzeżonego, powinna być podwyższona o tyle samo, gdyż wydłużenie SPPN do 12 godzin było spowodowane tym, że SPPN działa w okresie 12, a nie jak dotąd 10 godzin, a opłata za zastrzeżenie miejsca w pozostałej części doby powoduje „blokade” miejsca postojowego. Stosowanie prostego przelicznika na zasadzie: wydłużenie czasu funkcjonowania SPPN = zmniejszenie opłaty za miejsca zastrzeżone 24-godzinne - jest nieprawidłowe. Ponadto, to użytkownik miejsca postojowego zastrzeżonego decyduje sam, czy chce zastrzec to miejsce na 12, czy na 24 godziny i w konsekwencji ponieść niższą albo wyższą opłatę zryczałtowaną. Według stanu na październik 2020 r. na 80 miejsc postojowych dostępnych jako zastrzeżone w SPPN, jedynie 14 z

nich zostało wykupione jako całodobowe. Znaczenie abonamentów 24 - godzinnych jest więc marginalne.

Podniósł, że sam ustawodawca zauważył problem rotacji pojazdów i nadmiernej ilości miejsc, które są wykorzystywane w sposób nie zapewniający rotacji, a w sposób stały. W uzasadnieniu do ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno- prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1693) wskazano, że „projekt ustawy nie przewiduje zmiany art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, który upoważnia radę gminy (miasta) do wprowadzania abonamentów za parkowanie. Oznacza to, że nadal będzie możliwe stosowanie opłat abonamentowych dla mieszkańców stref. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że liczba wydawanych abonamentów w wielu miastach jest stosunkowo wysoka i ma realny wpływ na zmniejszenie liczby ogólnodostępnych miejsc do parkowania. Niemniej jednak kształtowanie polityki w tym zakresie i jej wpływ na podmioty gospodarcze działające w strefach płatnego parkowania zależy od władz lokalnych (samorządów)” (druk sejmowy nr 2333, z 7 marca 2018 r.)

Odnosząc się do zarzutu braku uzasadnienia podwyższenia opłat za korzystanie z "kopert", organ uznał go za niesłuszny. Pkt 3 uzasadnienia do projektu uchwały wskazuje się, że wzrost stawek za korzystanie na zasadach wyłączności z miejsca postojowego wynika z wydłużenia czasu postoju do 12 godzin dziennie oraz z podniesienia opłat za postój, o których to czynnikach jest mowa we wcześniejszej części uzasadnienia uchwały. Wzrost stawek za korzystanie z "kopert" jest więc konsekwencją pozostałych podwyżek i uzasadnienie tego znajduje odzwierciedlenie w pozostałej części uzasadnienia dotyczącej podwyżek opłat za postój godzinowy. Ponadto art. 13b ust. 4 pkt 2 udp nie zawiera wytycznych, jakimi należy kierować się przy wprowadzaniu opłaty zryczałtowanej. Także obowiązujące przepisy nie zawierają katalogu elementów które powinno zawierać uzasadnienie projektu uchwały.

Zdaniem organu, uzasadnienie zostało sporządzone w sposób prawidłowy, umożliwiający Radzie m.st. Warszawy podjęcie decyzji poprzez przedstawienie stanu obecnie obowiązującego i proponowanego, z uzasadnieniem podwyższenia stawki opłaty zryczałtowanej, ponieważ wykazał, że wzrost stawek opłaty zryczałtowanej wynika z wydłużenia czasu płatnego postoju do 12 godzin oraz podniesienia stawek opłaty za postój.

Jednocześnie wskazał, że w uzasadnieniu projektu uchwały znalazły się wszystkie elementy określone zarządzeniem 4392/2010 Prezydenta m.st. Warszawy, które są zbieżne z wymogami określonymi przez Radę Ministrów dla normatywnych projektów rządowych zgodnie z § 143 w § 131 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z § 27 ust. 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 1006, z późn. zm.).

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części zaskarżonej przez Prokuratora Okręgowego w Warszawie, także z przyczyn innych niż w niej podniesione, bowiem w sposób istotny narusza prawo.

Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm. – dalej: "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Na podstawie art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator jest uprawniony do wniesienia skargi, przy czym w przypadku skargi na akty prawa miejscowego nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego.

Podkreślenia przy tym wymaga, że Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, ale nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Przy czym, dokonuje ww. kontroli według stanu prawnego istniejącego w dacie podejmowania przez organ aktu stanowiącego przedmiot zaskarżenia, czyli na gruncie sprawy niniejszej stanu na dzień 15 października 2020r. Jest to, w ocenie Sądu, okoliczność istotna, ponieważ zaskarżona część uchwały zmieniającej winna uwzględniać zarówno stan faktyczny sprawy, jak i



wynikający z niego stan prawny istniejący w dacie jej podejmowania, czyli 15 października 2020r.

Stosownie zaś do art. 147 § 1 p.p.s.a. uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Jak wynika z orzecznictwa sądowoadministracyjnego, doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów koreluje on z art. 91 ust. 1 i ust 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (Dz.U.2020.713 t.j.) – dalej jako „u.s.g.”, zgodnie z którymi: uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (zdanie 1 ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Ponadto, w orzecznictwie i literaturze przyjmuje się, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. w tej materii m.in.: wyroki NSA: z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95, publ. OwSS 1996/3/90 oraz z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79; zob. także: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 2001, z. 1-2, s. 102).

Art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady

i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Podnoszona w skardze zasada proporcjonalności przy stanowieniu prawa miejscowego (art. 31 ust. 3 w zw. z art. 94 Konstytucji RP) nakazuje organom państwowym użycie w istocie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu. Oznacza to, że organy państwowe (samorządowe) mają osiągać cel, który służy społeczeństwu, jak najmniejszym jego oraz poszczególnych jednostek kosztem. Uzasadnienie tego celu i zastosowanie środków winno znaleźć oparcie w ustaleniach faktycznych, ponieważ to one stanowią podstawę uchwalenia prawa miejscowego. Konstytucyjna zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego.

Zaskarżona (w części) uchwała z 15 października 2020r. Nr XXXVIII/1204/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) – dalej „u.s.g.” w związku z art. 13b ust. 3 i 4 pkt 1 lit. a, pkt 2 i 3, ust. 5 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470,471 i 1087) – dalej też „udp”.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach aniżeli wymienione w powyższych punktach), zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Stosownie zaś do art. 40 ust. 1 u.s.g. na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1 u.s.g.). Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ma bowiem obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii.

Przedmiotowa uchwała, stanowiąca zatem akt prawa miejscowego podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13b ust. 3 i 4 pkt 1a) udp.

Art. 13 ust. 1 pkt 1a) udp stanowi, że *korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania*. Art. 13b ust. 1 udp przewiduje, że *opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo*. Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a udp *Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania: ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać: w strefie płatnego parkowania - 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu [art. 2 ust. 1](#) ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564)*.

Uzasadnienie uchwały powinno zatem szczegółowo określać jakie dane zostały wzięte pod uwagę, w taki sposób, aby poddawała się ona kontroli w szczególności w zakresie tego, czy uchwalodawca ustalając zmienione zasady płatnego parkowania - nie wykroczył poza granice ustawowego upoważnienia, uwzględniając kryteria nie przewidziane w ustawie.

Powołane w podstawie prawnej rozstrzygnięcia normy i podany w uzasadnieniu uchwały stan faktyczny, mają w istocie uzasadniać podwyższenie

tych opłat (godzinowych i zryczałtowanych) i wydłużenie godzin płatnego parkowania. Zgodnie z zasadą prawidłowej i rzetelnej legislacji, w sytuacji, gdy organ gminy na podstawie upoważnienia ustawowego zwiększa ciężar nałożonego na obywateli określonego obowiązku - w szczególności, gdy ustawodawca pozostawił organowi margines swobody - w uzasadnieniu uchwały organ winien wskazać na argumenty przejawiające za przyjęciem konkretnych rozwiązań, uzasadniające wprowadzenie zwiększenia dotychczasowych obciążeń i oparcia argumentacji na odpowiadającym rzeczywistości stanie faktycznym.

Tymczasem w sprawie brak jest należytego uzasadnienia uchwały, bowiem powołane badania i sporządzone na ich podstawie wykresy (diagramy) bez określenia daty sporządzenia badań, na podstawie których zostały opracowane - nie odpowiadają rzeczywistemu stanowi, co powszechnie jest wiadome. Podjęta 15 października 2020r. uchwała oraz jej uzasadnienie, w zakresie analizowanej zaskarżonej części – nie uwzględniają bowiem, istniejącego w okresie do marca do października 2020r. zmienionego stanu faktycznego jaki zaistniał z powodu ogłoszenia w marcu 2020r. stanu epidemii i wprowadzonych ustawą z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych* (Dz.U.2020.1842 t.j.) ograniczeń w przemieszczaniu się, m.in.: zamknięcia obiektów gastronomicznych, kultury, sportu, obiektów handlowych, a dla pracowników wprowadzenia pracy zdalnej – co niewątpliwie wpłynęło na stan faktyczny wpływający na kryteria wprowadzonych zmian. Nie uwzględnienie tej okoliczności nie pozwala na weryfikację i przyjęcie poprawności badanego aktu, co w konsekwencji powoduje istotne naruszenie prawa.

Twierdzenie w uzasadnieniu projektu, że polityka transportowa miasta wyrażona w zaskarżonej części uchwały sprzyja tworzeniu przyjaznego systemu transportowego, poprawia jakość powietrza i ogranicza negatywne skutki zmian klimatycznych w sytuacji, gdy całkowicie pomija stan epidemiczny, znaczne ograniczenia ilościowe osób mogących przemieszczać się transportem publicznym, co powodowało konieczność powrotu do wykorzystania transportu prywatnego; a z drugiej strony w sytuacji zamknięcia obiektów handlowych, kulturalnych i gastronomicznych, zamknięcia szkół i przejście wielu zakładów

pracy na systemy pracy zdalnej - znacznie zmniejszyło przemieszczania się pojazdów do strefy płatnego parkowania w Warszawie i ta okoliczność w dacie podejmowania uchwały była powszechnie znana. Rada Miasta wprowadzie określiła w uzasadnieniu uchwały, że od 2008 r. wskaźnik inflacji przekroczył 20%, zaś przeciętne wynagrodzenie wzrosło o 40 %, ale nie uwzględniła wniosków z tych danych płynących. W istocie bowiem, uwzględniając podany wskaźnik inflacji, realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia wyniósłby 20 %, a zwiększenie opłaty za postój, polega na jej podwyższeniu o 30 %. Powszechnie przy tym wiadomo, że trwający nadal stan epidemii i ograniczenia społeczne i gospodarcze z nim związane pociągają za sobą znaczną, postępującą inflację, utratę stanowisk pracy, zubożenie społeczeństwa i wpływa na poziom życia.

Okoliczności te wymagały zatem wyważenia zakresu wprowadzanych przez samorząd zmian i nie pomijania rzeczywistego stanu faktycznego. Co najmniej niestosowna jest bowiem argumentacja organu prezentowana w stanie epidemii i ograniczeń w transporcie publicznym z nią związanych, że podwyższenie opłat uzasadnia fakt, że *„użytkownik strefy płatnego parkowania jest mniej zmotywowany do zaniechania poruszania się własnym pojazdem na terenie SPPN i mniej chętny do korzystania z transportu publicznego, bo cena postoju nie stanowi dla niego dolegliwości finansowej”*.

Zdaniem Sądu, drastyczne zmiany stanu faktycznego i prawnego jakie istniały w dacie podejmowania uchwały nie mogły być w żadnym wypadku pominięte w prezentowanym uzasadnieniu projektu do uchwały, a dowody w postaci prowadzonych „przez tydzień badań napełniania obszaru SPPN, wykonanych na próbie 3000 miejsc postojowych (wykres 1-4)” – co wynika z pktu 1) str. 1 uzasadnienia – nie posiadają jakiegokolwiek daty wykonania tych badań.

Z art. 84 Konstytucji RP wynika, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Uzasadnieniem dla zwiększenia obowiązków publicznoprawnych obciążających obywateli muszą być rzeczywiste podstawy faktyczne wynikające wprost z dokonanych ustaleń, jednoznacznie wynikać z ustawy i bez żadnych wątpliwości nie mogą być przez organ dowolnie wyinterpretowane. Tymczasem analizowana uchwała w zaskarżonej części podjęta została w oderwaniu od interesu społecznego, uwzględniającego rzeczywiste okoliczności

wprowadzone ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.1842 t.j.).

Argumentacja organu wskazywała na możliwość wprowadzenia podwyżek opłat za postój w strefie płatnego parkowania wprowadzoną ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1693), w której uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślano konieczność podniesienia opłaty ze wskazaniem, że „posłużenie się wskaźnikiem, w miejsce sztywnych kwot, zapewni aktualność wysokości opłat. Obowiązujące obecnie limity nie były zmieniane od 14 lat, co doprowadziło do realnie znacznej obniżki opłat do poziomu, który nie zapewnia już pożądanej rotacji miejsc parkingowych i nie pozwala na prowadzenie skutecznej polityki transportowej w miastach. Projektowana ustawa nie zmienia obecnie obowiązujących stawek progresywnych określonych w przepisie art. 13b ust. 5, który stanowi, że przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju" (druk sejmowy nr 2333, z 7 marca 2018r.).

Rada Miasta podnosiła w odpowiedzi na skargę, że w uzasadnieniu do ustawy ustawodawca stwierdził wprost, że jest pożądane urealnienie stawek opłat za postój, ponieważ nie były one zmieniane od 14 lat. Z uzasadnienia do projektu ww. ustawy wskazywała m.in. na to, że „Umożliwienie ewentualnego podwyższania opłaty za parkowanie pozwoli miastom na takie kształtowanie polityki taryfowej, aby w jej efekcie zwiększyć wykorzystanie transportu publicznego i innych przyjaznych środowisku środków transportu, zwiększyć rotację istniejących miejsc parkingowych, wdrożyć skutecznie systemy wspólnego użytkowania samochodów osobowych (car-sharing), zwiększyć opłacalność inwestycji parkingowych a przede wszystkim zmniejszyć natężenie mchu w ścisłych centrach miast a tym samym zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza."

Rada Miasta odniosła się wprawdzie do wskaźników makroekonomicznych, jakie były podstawą nowelizacji ustawy o drogach publicznych, wykorzystując dla zwiększenia dolegliwości fiskalnych obywateli fakt, że ustawodawca nie określił wytycznych jakimi ma się kierować określając stopień podwyższenia wysokości opłat za postój, ale całkowicie pominęła wykazanie w jakiej dacie prowadzone badania uzasadniają przyjęcie zmienionych okoliczności jak i powszechnie znany stan faktyczny, jaki zaistniał w wyniku skutków prawnych i faktycznych ogłoszenia stanu epidemicznego ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.1842 t.j.).

Pominięcie tych okoliczności czyni uzasadnionym zarzut, że uchwała nr XXXVIII/1204/2020 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 15 października 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłat dodatkowych oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 10651) - w zaskarżonej części - realizuje wyłącznie wymiar fiskalny.

Ma zatem rację skarżący, że narusza w istocie zarówno konstytucyjną zasadę proporcjonalności poprzez podwyższenie opłat za godziny postoju pojazdów w strefie płatnego parkowania i za korzystanie na prawach wyłączności z zastrzeżonych stanowisk postojowych (kopert), jak i narusza zasady prawidłowej i rzetelnej legislacji poprzez niewystarczające uzasadnienie wprowadzenia podwyżek opłat za korzystanie na prawach wyłączności z zastrzeżonych stanowisk postojowych (kopert).

Podobne zastrzeżenia budzi uzasadnienie wydłużenia godzin funkcjonowania SPPN do 12 godzin.

O ile organ w odpowiedzi na skargę wskazuje, że „jeżeli Skarżący wykazałby stosownymi badaniami, że 10 % wolnych miejsc umożliwiłoby znalezienie miejsca postojowego, a więc oznacza dobrą rotację pojazdów w SPPN, wówczas można byłoby przyznać mu rację”, o tyle sam nie wskazuje, kiedy zostały wykonane powołane przez niego badania. Jak wyżej już zostało podniesione, powołane w uzasadnieniu projektu uchwały wykresy nie odwołują się do żadnych dat przeprowadzonych badań, a co za tym idzie, w

okolicznościach stanu faktycznego jaki miał miejsce 15 października 2020r. nie można uznać ich za wiarygodne.

Natomiast powszechnie wiadomo, że w dacie podjęcia uchwały, już od marca 2020r. strefa płatnego parkowania była zajęta w nieznacznym stopniu w godzinach 8.00-18.00, a w znikomym w godzinach 18.00-20.00. z uwagi na skutki ograniczeń wprowadzonych ustawą z dnia 2 marca 2020 r.o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.1842 t.j.)

Co więcej, organ uznaje argumentację Prokuratora za nie popartą żadnymi danymi i za będącą subiektywnym twierdzeniem, a tymczasem dowód na który się powołuje nie wskazuje na datę sporządzenia badania. W uzasadnieniu uchwały wprawdzie wskazano, że napełnienie SPPN jest zwiększone bo zmieniają się godziny pracy i sposób życia mieszkańców, ale ustalenia te pozostawały w oderwaniu od stanu faktycznego istniejącego w dacie podjęcia uchwały. Organ wykazał w wykresach, że poziom wykorzystania miejsc abonamentowych nie zmienia się od godziny 12 do godziny 20, że popyt na miejsca postojowe po godzinie 18 jest nadal duży, bo jedynie 10 % miejsc jest wolnych i są one rozmieszczone nierównomiernie, ale nie jest wiadome na jakie badania i w jakiej dacie sporządzone się powołuje.

Zdaniem Sądu, wywody w tym zakresie, stanowiące podstawę podjęcia uchwały w dniu 15 października 2020r. co do wydłużenia godzin funkcjonowania SPPN do 12 godzin także nie uwzględniają rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego wynikającego z konsekwencji ogłoszenia stanu epidemicznego ustawą z dnia 2 marca 2020 r.o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.1842 t.j.). W tych okolicznościach twierdzenie, że po godzinie 18 nadal jest wysokie zapełnienie miejsc postojowych pojazdami bez abonamentu, i mieszkańcy nie mogą znaleźć wolnego miejsca dla swych pojazdów, jako argument do wydłużenia funkcjonowania SPPN, nie znajduje podstaw faktycznych.



Sam organ wskazuje w odpowiedzi na skargę, że za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym.

Zdaniem Sądu, taka sytuacja zaistniała na gruncie sprawy niniejszej, bowiem do takiego uchybienia należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. np. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/OI 327/20, wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 sierpnia 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 176/20, z dnia 8 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Kr 22/20).

To zasady konstytucyjne powinny być wyznacznikiem przy stosowaniu i interpretacji przepisów ustawowych, a organ stosujący prawo ustala jego znaczenie, biorąc pod uwagę zarówno normę ustawową, jak i odpowiednią normę Konstytucji. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wskazująca, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, art. 94 Konstytucji RP stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazujący, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Dla wzruszenia określonego postanowienia statutu konieczne jest wskazanie konkretnego, naruszonego przepisu prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten nie może być traktowany jako samodzielna i wystarczająca podstawa prawna do stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego.

Dopiero określenie konkretnego naruszenia prawa daje podstawę do stwierdzenia naruszenia ustanowionej w powołanym przepisie zasady legalności.

Według organu, co wynika z odpowiedzi na skargę, zamiarem ustawodawcy jest umożliwienie samorządom terytorialnym zarządzanie dostępnością miejsc postojowych na drogach publicznych przy użyciu instrumentów finansowych pozwalających na ograniczanie tego ruchu lub zwiększanie rotacji parkujących pojazdów, mające zapewnić realizację lokalnej polityki transportowej, wprowadzanie preferencji dla komunikacji zbiorowej, a także, niewypowiedzianą co prawda w tym w tym przepisie, ale dorozumianą, realizację polityki w zakresie ochrony zdrowia i środowiska, co zresztą znalazło wyraz w treści trzeciego akapitu uzasadnienia do projektu zaskarżonej uchwały, cyt.: "Ukształtowanie zasad parkowania (...) jest też jednym z narzędzi, jakie mają samorządy w walce o poprawę jakości powietrza i ograniczenie negatywnych skutków zmian klimatycznych.". Ma też umożliwić samorządom takie zarządzanie dostępnością miejsc, aby osobom mieszkającym w obszarze strefy płatnego parkowania zapewnić możliwość korzystania z postoju ich pojazdów, pozwalając im w ten sposób na realizację korzyści wynikających z tzw. abonamentów mieszkańca.

Zdaniem Sądu, taka argumentacja jest „blankietowa”, oderwana od rzeczywistego stanu faktycznego i prawnego, który musi być uwzględniony w dacie zmiany prawa miejscowego. Wbrew rozważaniom organu sprawa nie dotyczy problemu (z odpowiedzi na skargę) „wprowadzania opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi”, który został omówiony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r. sygn. akt I OSK 1449/17.

NSA stwierdził jednak w powołanym przez organ wyroku, że „Swoboda rady gminy (rady miasta) przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczania opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej nie jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. Jak stanowi art. 13b ust. 2

ustawy o drogach publicznych strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.". Podobne rozumowanie przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 września 2020 r. sygn. akt VII SA/Wa 715/20.

Już tylko z tego cytowanego przez organ wyroku wynika, że wprowadzane podwyżki i rozszerzanie ograniczeń godzinowych powinno uwzględniać całokształt stanu faktycznego i prawnego w dacie podjęcia uchwały,

Wymaga podkreślenia, że podejmując uchwałę rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego przez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne, uregulowanie musi być dokonane w sposób kompleksowy, a zarazem jasne i precyzyjne. Zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia. Za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając do niej koniecznych regulacji (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., [II OSK 37/13](#) oraz z dnia 9 czerwca 2017 r., [II OSK 2605/15](#)).

Przyznana organom gminy samodzielność prawotwórcza nie oznacza dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego ([art. 87 ust. 2](#) i [art. 94](#) Konstytucji RP). W świetle [art. 94](#) Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie wyrażona w [art. 7](#) Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego. Wynika to także wprost z art. 40 u.s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym, wydając akt prawa miejscowego organ gminy zobowiązany jest ściśle przestrzegać upoważnienia ustawowego.

Nie są zatem pozbawione racji zasadnicze zarzuty skargi, odnoszące się do twierdzenia, że:

1. zmiana w § 1 ust. 1 pkt 2 Uchwały nr XXXVIII/1204/2020 przepisu § 2 ust. 1 pkt 1- 4 Uchwały Rady m.st. Warszawy nr XXXVI/1077/2008 narusza w sposób istotny art. 13 ust. 1 pkt 1 ppkt a udp w zw. z art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 4 pkt 1 lit.a udp w zw. z art. 7 i art. 94 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez doprowadzenie do istotnego podwyższenia opłat należnych za pierwszą, drugą, trzecią, czwartą i kolejne godziny postoju samochodu w strefie płatnego parkowania niestrzeżonego oraz przedłużenia z 10 do 12 godzin w ciągu doby czasu pobierania opłat za postój pojazdów w SPPN i stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności;

2. zmiana w § 1 ust. 1 pkt 4 kwestionowanej uchwały przepisu § 5 pkt 1 i 2 Uchwały nr XXXVI/1077/2008 istotnie narusza art. 13 ust. 1 pkt 1 ppkt a w zw. z art. 13b ust. 1 udp w zw. z art. 13b ust. 4 pkt 2 udp w zw. z art. 13b ust. 6 pkt 2 udp w zw. z art. 7 i art. 94 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucja RP poprzez, polegającą na istotnym podwyższeniu opłaty zryczałtowanej za parkowanie na prawach wyłączności na zastrzeżonych stanowiskach postojowych (kopertach) odpowiednio z kwoty 980 zł do kwoty 1.500 zł oraz z kwoty 1.600 zł do kwoty 2.450 zł, stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, a tym samym również właściwych norm regulujących stanowienie aktów prawa miejscowego;

3. uzasadnienie Uchwały nr XXXVIII/1204/2020 w zakresie dotyczącym jej § 1 ust. 1 pkt 4, którym to przepisem dokonano nowelizacji § 5 pkt 1 i 2 Uchwały nr XXXVI/1077/2008 istotnie nie zawiera wyjaśnienia ponad 50% jednorazowego podwyższenia opłaty zryczałtowanej za parkowanie na prawach wyłączności na zastrzeżonych stanowiskach postojowych (kopertach), o której mowa w § 5 pkt 1 i 2 uchwały znowelizowanej, co istotnie narusza prawo, tj. art. 7 Konstytucji RP w zw. z § 131 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j.: Dz. U. Nr 2016, poz. 283 z późn. zm.), poprzez naruszenie zasad prawidłowej i rzetelnej legislacji.

Innymi słowy, zmiana w § 1 ust. 1 pkt 2 Uchwały nr XXXVIII/1204/2020 przepisu § 2 ust. 1 pkt 1- 4 Uchwały Rady m.st. Warszawy nr

XXXVI/1077/2008; zmiana w § 1 ust. 1 pkt 4 kwestionowanej uchwały dotychczasowego przepisu § 5 pkt 1 i 2 (Uchwały nr XXXVI/1077/2008) jak i wprowadzona zmiana § 1 ust. 1 pkt 4, którą dokonano nowelizacji dotychczas obowiązującego § 5 pkt 1 i 2 Uchwały nr XXXVI/1077/2008 – jak wskazuje sam organ w odpowiedzi na skargę - wymagały do ich wprowadzenia, w uzasadnieniu projektu uchwały, posiadania wszystkich elementów określonych zarządzeniem 4392/2010 Prezydenta m.st Warszawy, odpowiadających wymogom określonym przez Radę Ministrów dla normatywnych projektów rządowych zgodnie z § 143 w zw. z § 131 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z § 27 ust. 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r.

Wbrew twierdzeniu organu, w uzasadnieniu projektu uchwały brak jest wszystkich elementów, w tym rzeczywistego stanu (stanu faktycznego) których wymóg ustalenia określa zarządzenie 4392/2010 Prezydenta m.st Warszawy. Jest ono zbieżne z wymogami określonymi przez Radę Ministrów dla normatywnych projektów rządowych zgodnie z § 143 w zw. z § 131 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z § 27 ust. 3 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r., poz. 1006, z późn. zm.) wskazującego, że uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);
- 4) zawierać:
  - a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
  - b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Jak trafnie zauważył organ w odpowiedzi na skargę, Prezydent m.st. Warszawy w zarządzeniu nr 4392/2010 z dnia 31 marca 2010r. w sprawie projektów uchwał Rady Miasta Stołecznego Warszawy w § 3 ust. 2 określił, że projekt uchwały i uzasadnienie do niego, powinny spełniać wymogi określone w § 29 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały Rady nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia statutu miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 23, poz. 875, z późn. zm.).

W ww. załączniku określono, że: projekt uchwały (ust. 4) składany przez wnioskodawcę powinien zawierać: 1) tytuł; 2) podstawę prawną; 3) przepisy merytoryczne; 4) termin wejścia w życie.

Do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie, w którym powinny być zawarte:

- 1) wyjaśnienie potrzeby i celu podjęcia uchwały;
- 2) przedstawienie dotychczasowego stanu w zakresie objętym uchwałą;
- 3) wskazanie różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem;
- 4) skutki finansowe realizacji uchwały.

Realizacja tych obowiązków, wbrew twierdzeniu organu, pominęła rzeczywisty stan faktyczny w dziedzinie, która miała być unormowana, wyjaśnienie potrzeby i celu podjęcia uchwały w zakwestionowanym przez skarżącego zakresie.

Pomimo określonego w § 131 w zw. z § 143 z.t.p. wymogu dołączenia do projektów aktów prawa miejscowego uzasadnienia, w realiach niniejszej sprawy wprawdzie sporządzono uzasadnienie projektu uchwały, ale nie spełnia ono wymogów należytego uargumentowania podjętych w jej treści rozstrzygnięć dotyczących podwyższenia opłaty ryczałtowej za postój pojazdów na zasadach wyłączności w drodze § 1 ust. 1 pkt 4 Uchwały nr XXXVIII/1204/2020.

Poza okolicznościami dotyczącymi zmiany wskaźników ekonomicznych oraz wydłużenia funkcjonowania SPPN z 10 do 12 godzin w ciągu doby i podwyższenia opłaty „godzinowej”, ryczałtowej - powyższe uzasadnienie pomija zupełnie stan faktyczny jaki ma miejsce od marca 2020 do dnia wydania uchwały wynikający z ogłoszenia stanu epidemii i ograniczeń w wielu dziedzinach życia z nim związany, nie wyłączając materii objętej zmianami prawa miejscowego.

Powyższe oznacza, że uzasadnienie do projektu uchwały, odwołujące się do wyników „wykorzystania miejsc parkingowych” i umieszczonych w uzasadnieniu wykresów – bez daty przeprowadzonych analiz, nie odpowiada rzeczywistości i stanowi faktycznemu jaki miał miejsce zarówno w dacie podjęcia uchwały jak i na wiele miesięcy przed tą datą.

Powyższe dane nie pozwalają na ustalenie, dlaczego akurat podwyższenie opłaty za postój, przedłużenie godzin płatnego parkowania w strefie czy podwyższenie opłaty zryczałtowanej, stanowiło podstawę do uznania za niezbędne dla wprowadzenia zmian w zakwestionowanym zakresie z naruszeniem zasady proporcjonalności.

Zważywszy na powyższe oznacza to, że zakwestionowane zmiany prawa miejscowego stanowią istotne naruszenie prawa, tj. art. 13 ust. 1 pkt 1 ppkt a w zw. z art. 13b ust. 1 w zw. z art. 13b ust. 4 pkt 1 lit. a i art. 13b ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 13b ust. 6 pkt 2 u.d.p. w związku z art. 7 i art. 94 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz § 131 w zw. z § 143 z.t.p. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Konstytucyjne zasady praworządności i proporcjonalności (art. 7 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) wymagają, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia dla ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego.

Także naruszenie zasad prawidłowej legislacji konstruowanych w oparciu o art. 7 Konstytucji RP w zw. z § 131 w zw. z § 143 z.t.p. słusznie, w ocenie skarżącego nosi znamiona istotnego naruszenia prawa i daje podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu w kwestionowanym zakresie (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. sygn. VIII SA/Wa 786/18). W orzecznictwie sądów administracyjnych zasada proporcjonalności zaczęła być stosowana na podstawie orzecznictwa TK. Odwoływanie się do tej

zasady uległo zintensyfikowaniu po wejściu Polski do UE, gdy w polskim systemie prawa zaczęła obowiązywać unijna zasada proporcjonalności.

Porównywanie przez organ uzasadnienia niekorzystnych dla obywateli zmian do warunków panujących w innych miastach Europy (Barcelona, Londyn, Paryż, Kopenhaga czy Sztokholm) jest nieadekwatne do okoliczności, uwzględniając chociażby poziom średnich zarobków do cen.

W tej sytuacji rację ma skarżący, że przyjęta w zakwestionowanej uchwale stawka za pierwszą godzinę parkowania jest równa stawce maksymalnej obliczonej zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 1 ppkt a udp. Powyższe oznacza, że nowelizację w części zaskarżonej, której uzasadnienie projektu pomija rzeczywisty stan faktyczny istniejący w dacie jej podjęcia, a także powołuje się na badania pochodzące z niewiadomego okresu, nie sposób uznać za wypadkową rozważenia przez Radę, jaka wysokość stawki opłaty jest właściwa i konieczna z punktu widzenia kształtowania polityki transportowej miasta w odniesieniu do potrzeb i interesów osób korzystających z SPPN oraz pozostałych mieszkańców. W istocie bowiem sprowadza się do zrównania stawki takiej opłaty do ustawowego maksimum.

Podobne zastrzeżenia dotyczą zakresu przedłużenia godzin płatnego parkowania w strefie od godz. 18.00 do 20.00. W czasie podejmowania uchwały organ pominął rzeczywisty stan faktyczny, powszechnie znany i nie wskazujący na wzrost zainteresowania parkowaniem w ww. godzinach, a przeciwnie - na znaczny spadek tego zainteresowania z powodu zamknięcia kin, teatrów i restauracji, których znaczna ilość położona jest w strefie SPPN.

Ma rację skarżący, że stałe i tak wysokie podwyższanie opłat za postój pojazdów może prowadzić do nadużyć związanych z uzyskiwaniem abonamentów na postój pojazdów w SPPN przysługujących osobom zameldowanym w obszarze strefy, zgodnie z § 6 ust. 1 Uchwały nr XXXVI/1077/2008.

Sąd zgadza się z twierdzeniem skarżącego, że rozważania dotyczące natury fiskalnej zmiany kwestionowanych przepisów i że zachowują one aktualność również do wydłużenia godzin funkcjonowania SPPN. Słusznie wywiódł, że czas funkcjonowania strefy został przedłużony jednorazowo aż o 20%, co oznacza, że w przypadku postoju pojazdu pomiędzy godziną 18:00 a 20:00 opłata wyniesie nie mniej niż 7,80 zł dziennie. Jednocześnie jak wynika z



przedstawionych przez organ analiz, pomiędzy godziną 18:00 a 20:00 stwierdzono, że w objętych badaniem obszarach SPPN 10,50% miejsc postojowych pozostaje wolnych.

Stąd też trudno uznać, aby *ratio legis* art. 13b ust. 2 u.d.p. wymagało aby w tych godzinach w dalszym ciągu pobierać od parkujących pojazdy opłatę.

Organ zwrócił wprawdzie uwagę, że osoby zamieszkujące w SPPN oraz posiadające abonament mieszkańca mogą mieć trudność w zaparkowaniu pojazdu pod domem, jednakże art. 13b ust. 2 u.d.p. nie nakłada na gminę konieczności zapewnienia miejsca postojowego dla każdego z mieszkańców w bezpośrednim sąsiedztwie zajmowanego lokalu. Także § 6 ust. 1 Uchwały nr XXXVI/1077/2008 wskazuje, że opłata abonamentowa w wysokości 30 zł rocznie dla osoby zameldowanej na pobyt stały lub czasowy na obszarze obejmującym SPPN, dotyczy możliwości postoju samochodu w pobliżu miejsca jej zameldowania obejmującego rejon do 8 parkomatów. Przepisy uchwały nowelizowanej wprost zatem przewidują, że mieszkańcy będą mogli parkować pojazdy w pewnym oddaleniu od miejsca zamieszkania. Wydłużenie zatem czasu funkcjonowania SPPN w taki sposób, że obejmuje on aż 12 godzin w ciągu doby, zarówno z punktu widzenia fiskalnego jak i celowościowego jest nieproporcjonalne w stosunku do treści art. 13b ust. 1 u.d.p..

W tej sytuacji nieadekwatne do stanu faktycznego są kryteria, którymi przy podejmowaniu uchwały kierował się organ. Niewątpliwie znał sytuację faktyczną i prawną wynikającą z zagrożenia zarażeniem wirusem Covid 19 i narzuconych ograniczeń liczby pasażerów przewożonych transportem publicznym, co zmuszało wiele osób do korzystania z samochodów prywatnych i postoju w strefie SPPN. Z drugiej strony wiele osób przeszło na system pracy zdalnej i nie korzystało z transportu.

Nie uwzględnienie powyższych okoliczności, gdy możliwość kształtowania wysokości stawki opłaty należnej za godzinę parkowania w SPPN została wprowadzona we wrześniu 2019r., a już w innych okolicznościach doszło do jednorazowego 30 % podniesienia stawki opłaty godzinowej w stosunku do poprzednio obowiązującej, do podniesienia aż o około 53% stawki opłaty zryczałtowanej, potwierdza fiskalny charakter zaskarżonej uchwały. Pominięcie przy tych działaniach rzeczywistego stanu faktycznego powoduje, że

gołostowne jest twierdzenie organu o polityce transportowej miasta sprzyjającej tworzeniu przyjaznego systemu transportowego. Skali wprowadzonych zmian w obciążeniach obywateli nie sposób wiarygodnie uzasadnić walką miasta o jakość powietrza, co czyni organ pomijając rzeczywistą sytuację faktyczną i prawną, której konsekwencją są ograniczenia liczby pasażerów przewożonych transportem publicznym wynikające z zagrożenia zarażeniem wirusem Covid 19.

Oznacza to, że wyłącznym uzasadnieniem do podwyższenia opłat wskazanymi zmianami pozostaje aspekt fiskalny, skoro przyjęta w zakwestionowanym zakresie stawka za pierwszą godzinę parkowania jest równa stawce maksymalnej obliczonej zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 1 ppkt a udp. Nie jest poważnym argumentem twierdzenie, że stawki opłat pozostaną nadal na poziomie niższym niż w wielu miastach w Polsce i Europie. Po pierwsze, organ nie wskazuje, jakie miasta w Polsce mają wyższe stawki opłat niż Warszawa i dlaczego stan faktyczny w tych miastach jest podobny i wymaga podobnych rozwiązań. Stawki za postój w miejscach płatnego parkowania w miastach europejskich, są niewątpliwie dostosowane do znacznie wyższych przeciętnych dochodów ich obywateli. Bez podania wiarygodnych danych statystycznych i gruntownego uzasadnienia nie sposób przenieść tego przykładu na grunt krajowy.

Podobnie w odniesieniu do podwyższenia opłaty zryczałtowanej, biorąc pod uwagę argumentację uzasadnienia projektu uchwały powołującą się na badania odnoszące się do popytu ww. na miejsca postojowe. Skoro nie wiadomo kiedy zostały przeprowadzone, w odniesieniu do jakiego okresu przedstawiają dane trudno jest ustalić „popyt” i jakiegokolwiek kryteria, którymi przy podejmowaniu uchwały kierował się organ. Uzasadnienie projektu nie wskazuje także, ile jest miejsc postojowych w strefie, a w nich, jaka jest skala miejsc przeznaczonych na postój na prawach wyłączności, a skala zainteresowania nimi. Podniesienie jednorazowo o około 53% stawki opłaty zryczałtowanej winno zatem uwzględniać rzeczywisty stan faktyczny, zapotrzebowanie, a możliwości miasta w zakresie miejsc uprzywilejowanych wyłącznością.

W tej sytuacji wprowadzone w drodze kwestionowanej uchwały jednorazowe podwyżki stawek opłat godzinowych za parkowanie w SPPN,

przedłużenie godzin obowiązywania strefy oraz podwyżki opłaty zryczałtowanej, nie mogły pomijać zmiany wskaźników ekonomicznych oraz wzrostu wynagrodzeń.

Co więcej, rację ma skarżący zarzucając, że generalne i jednorazowe podwyższenie opłaty zryczałtowanej za parkowanie pojazdów na zasadach wyłączności jest wewnątrznie niespójne, nawet jeśli znaczenie abonamentów 24 - godzinnych jest więc marginalne. Z uwagi na wydłużenie z 10 do 12 godzin czasu pobierania opłat za parkowanie samochodów w SPPN, rzeczywiście skróceniu uległ czasookres, który obejmowała poprzednio regulacja § 5 pkt 2 uchwały nr XXXVII/1077/2008. Jeżeli poprzednio opłata w niższej stawce dotyczyła postoju pojazdu na miejscu zastrzeżonym, trwającego 10 godzin w ciągu doby, a opłata w stawce wyższej 24 godzin w ciągu doby, przyjęć należy, że opłata wyższa obejmowała postój trwający dodatkowo 14 godzin. Obecnie, z uwagi na wydłużenie czasu pobierania opłat w SPPN, wyższa opłata zryczałtowana dotyczy postoju pojazdu przez 12 godzin. Można przyjąć, że pierwsze 12 godzin w ciągu doby tj. od godziny 8:00 do 20:00 obejmuje opłata w kwocie 1.500 zł. Tymczasem obie opłaty podwyższono o około 53%. Wewnętrzna niespójność powoduje, że nie można uznać, by takie podwyższenie opłat spełniało wymogi proporcjonalności. Art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. nie powinien być czytany w oderwaniu od pozostałej części ww. przepisu. Zgodnie z art. 13b ust. 1 u.d.p. opłatę pobiera się za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Tymczasem na podstawie kwestionowanej uchwały opłatę pobiera się obecnie za parkowanie pojazdów w SPPN w godzinach od 8:00 do 20:00. W tej sytuacji postój samochodu zaparkowanego w SPPN na miejscu zastrzeżonym w godzinach od 20:00 do 8:00 nie ponosiłby żadnej opłaty. Także z tego powodu przyjęta regulacja jest niespójna i nieproporcjonalną do *ratio legis* wprowadzenia strefy płatnego parkowania, o których mowa w art. 13b ust. 2 udp. Z kolei treść uzasadnienia projektu uchwały nie pozwala na skonfrontowanie powyższych rozważań z regulacją Rady.

Ma rację skarżący, że istniało także uzasadnienie do wyeliminowania z uchwały również § 1 ust. 2 pkt 2 ppkt a, ponieważ ww. przepisem znowelizowano treść Załącznika nr 2 do uchwały pt „Regulamin funkcjonowania

strefy płatnego parkowania niestrzeżonego (SPPN)". Zmiana była efektem wydłużenia obowiązywania SPPN z 10 do 12 godzin w ciągu doby w § 1 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały. W przypadku wyeliminowania jedynie § 1 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały, stałaby się ona wewnętrznie niespójna, a w powołanym Regulaminie znajdowałyby się przepisy sprzeczne z treścią samej uchwały. Skoro przepisy § 1 ust. 1 pkt 2 oraz § 1 ust. 1 pkt 4 zaskarżonej uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym, zasadnym było ich wyeliminowanie z porządku prawnego zgodnie ze skargą, ze skutkiem *ex tunc*.

Zdaniem Sądu, w tych okolicznościach Istniały podstawy, aby zasada proporcjonalności miała zastosowanie przy rozstrzyganiu przez sądy administracyjne nie tylko spraw dotyczących kar pieniężnych, podatków ale także nakładania innych danin publicznych, jako środek eliminujący nadużywanie tego prawa przy jego stosowaniu, co miało miejsce w sprawie niniejszej.

Stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jej podjęcia (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji, wyeliminowaną z obrotu prawnego część uchwały należy potraktować tak, jakby nigdy nie została podjęta. Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych na jej podstawie.

Z tych wszystkich względów Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w dochodzonej skargą części na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd orzekał w trybie art. 15zszs<sup>4</sup> ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U.2020.1842 t.j.).