

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.112.2021.ASzc

z dnia 27 lipca 2021 r.

Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVIII/686/2021 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 23 czerwca 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Gorzowie Wielkopolskim, stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, określenia wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2021 r. Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego podjęła uchwałę Nr XXXVIII/686/2021 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Gorzowie Wielkopolskim, stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, określenia wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania (dalej uchwała).

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020 poz. 713 ze zm.) oraz art. 13b ust. 3 - 5 i art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 470 ze zm.).

Stosownie do przepisów art. 13b ust. 2-5 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 (ust. 2); Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania (ust. 3); Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania: 1) 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: a) 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), b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a; 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla

niektórych użytkowników drogi; 3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 (ust. 4); Ustalając wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, rada gminy (rada miasta) bierze pod uwagę wyniki analizy, o której mowa w ust. 2b (ust. 4a); Stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. 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 (ust. 5); Natomiast zgodnie z i art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Powołując się na ww. przepisy Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego ustaliła: Strefę Płatnego Parkowania (dalej SPP) na drogach publicznych na terenie miasta Gorzowa Wlkp., określonych w załączniku nr 1 do uchwały; stawki opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w SPP i opłatę dodatkową za nieuiszczenie opłat za parkowanie, określone w załączniku nr 3 do uchwały; oraz sposób pobierania opłat, określony w załączniku nr 4 do uchwały. Zgodnie z § 4 uchwały, podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 13b ust. 3 w zw. z art. 13b ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U.2020.470 ze zm., dalej u.d.p.) poprzez znaczące zwiększenie opłat oraz opłat abonamentowych pomimo braku wykazania przez Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, że ich wprowadzenie służy realizacji celów określonych w art. 13b ust. 2 u.d.p. oraz art. 13b ust. 3 u.d.p. w zw. z art. 7 oraz art. 31 ust. 3 w zw. z art. 94 Konstytucji poprzez podjęcie uchwały z naruszeniem zasad przyzwoitej legislacji oraz proporcjonalności. Konsekwencją powyższych naruszeń, które należy rozpatrywać łącznie, jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niewątpliwie uchwała podjęta przez Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego stanowi akt prawa miejscowego, w treści którego zawarte są normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, a więc mające moc powszechnie obowiązującą. Tym samym, tego rodzaju uchwała winna odpowiadać wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa, co oznacza, że nie może ona normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, jak również nie może naruszać granic delegacji ustawowej. Jednocześnie organ stanowiący powinien odpowiednio dobrać okres *vacatio legis*, aby zapewnić adresatom normy prawnej odpowiednią ilość czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, określenia wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania będzie zgodna z

prawem wtedy, gdy jej treść będzie determinowana wyłącznie realizacją celów określonych w art. 13b ust. 2 u.d.p., tj. zwiększeniem rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacją lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej – z zastrzeżeniem, że uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu.

Pomimo iż ustawodawca wprost nakłada na lokalnego prawodawcę obowiązek sporządzenia i uwzględnienia analizy jedynie w przypadku ustalenia opłat w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania (por. art. 13b ust. 4a u.d.p.), to dla organu nadzoru nie ulega wątpliwości, że badana uchwała winna mieć oparcie w realizowanej w Mieście Gorzów Wielkopolski polityce transportowej oraz być poprzedzona analizą, która pozwoli na miarodajną ocenę, czy służy ona realizacji celów ustawowych, czy też została podjęta w sposób arbitralny, służąc wyłącznie celom fiskalnym. Ustalenie opłat, o których mowa w art. 13b ust. 4 pkt 1 u.d.p. jest bowiem narzędziem służącym realizacji celów określonych w art. 13b ust. 2 u.d.p., a nie wyłącznie kolejnym źródłem dochodów samorządu.

Kierując się powyższymi ustaleniami, organ nadzoru wskazuje, że lokalny prawodawca zaniechał wnikliwego i rzetelnego uzasadnienia przyczyn wprowadzenia rozwiązań przewidzianych sporną uchwałą. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: „(...) 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 uchwałodawca ustalając zmienione zasady płatnego parkowania - nie wykroczył poza granice ustawowego upoważnienia, uwzględniając kryteria nie przewidziane w ustawie. (...) 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. (...) 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.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 731/21).

Organ nadzoru wskazuje, że rozwiązania prawne przewidziane w uchwale powinny uwzględniać całokształt stanu faktycznego i prawnego w dacie podjęcia uchwały. Tymczasem uzasadnienie do projektu uchwały odwołuje się tylko ogólnie do Programów i Strategii przyjętych przez Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, jak również powołuje się na wnioski (bez ich wskazania), wynikające z opracowanego „Studium komunikacyjnego” sporządzonego na potrzeby aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, a także założenia do opracowywanej Strategii Rozwoju Miasta oraz Planu Zrównoważonej Mobilności Miejskiej dla Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Gorzowa Wielkopolskiego – nie zawiera natomiast szczegółowych informacji o prowadzonych w tym zakresie analizach, jak również o wynikających z nich wnioskach.

Odnosnie dotychczas obowiązującej SPP wskazano wyłącznie, że jest niewystarczająca, aby spełnić ww. cele. Uzasadnienie do projektu uchwały nie wyjaśnia natomiast w ogóle zasadności wydłużenia czasu pobierania opłat za postój pojazdów w SPP (o godzinę, tj. od 8:00 do 18:00, dotychczas opłaty za parkowanie obowiązywały w godzinach od 9:00 do 18:00) oraz podwyżek opłat za postój pojazdów w SPP oraz opłat abonamentowych. Nie jest jasne, dlaczego podwyżki mają charakter nieproporcjonalny, sięgający od 28,57% (opłata jednorazowa za 3 godziny) do 733,34% (roczny abonament za parkowanie dla mieszkańca SPP na drugie auto).

Wskazana w uzasadnieniu do projektu uchwały teza, że: „Proponowane zmiany mają być jednym z narzędzi tworzącym warunki niezbędne do rzeczywistego zrealizowania strategicznych kierunków rozwoju miasta. W zakresie polityki transportowej zmiany przyczynią się między innymi do zwiększenia rotacji pojazdów, ograniczenia dostępności ww. obszaru dla pojazdów indywidualnych na rzecz preferencji komunikacji zbiorowej, ruchu pieszego i rowerowego oraz do osiągnięcia celów środowiskowych i kształtowania pożądanych nawyków komunikacyjnych. Działania te będą miały bezpośredni wpływ na poprawę jakości miejskich przestrzeni publicznych oraz na kształtowanie się pożądanych funkcji gospodarczych i społecznych, w tym kulturalnych i rekreacyjnych, w centrum miasta.” nie została poparta żadnymi argumentami.

W ocenie organu nadzoru brak należytego uzasadnienia uchwały świadczy o naruszeniu zasady przywoitej legislacji. Z tego powodu zawiadamiając Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego o wszczęciu postępowania nadzorczego, zwrócił się z prośbą o wyjaśnienia w zakresie materii regulowanej sporną uchwałą (por. pismo z 14 lipca 2021 r., znak NK-I.4131.112.2021.ASzcz).

Przewodniczący Rady Miasta Gorzowa pismem z 20 lipca 2021 r., znak WOR.V.0004.36.2021.MM, przesłał wyjaśnienia, z których wynika, że przeprowadzone zostały analizy opłat za parkowanie w stosunku do miesięcznego wynagrodzenia brutto w Gorzowie Wielkopolskim w latach 2003-2020. W marcu 2021 r. dokonano analizy sytuacji obciążenia parkowania na terenie dotychczas obowiązującej SPP oraz na terenach bezpośrednio z nią sąsiadujących (przy czym dotyczyła ona ustalenia liczby miejsc parkingowych, liczby zarejestrowanych samochodów w centrum miasta oraz osób zameldowanych w dotychczasowej oraz planowanej SPP). We wrześniu 2019 r. przeprowadzono badania ruchu pojazdów w obszarze ścisłego centrum objętego SPP. Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia z badań są daleko nieprecyzyjne (wskazują m.in., że: najwięcej pojazdów pojawiało się w badanym obszarze w okolicy południa, większość pojazdów tylko przejeżdżała przez wskazany obszar, rotacja na miejscach parkingowych była znikoma, duża liczba aut zajmowała miejsca parkingowe powyżej kilku godzin – por. pismo z 20 lipca 2021 r., znak WGT-V.7231.86.2021.DR, s. 3, pkt 7). Natomiast w lutym 2021 r. przeprowadzone zostało badanie natężenia ruchu pojazdów oraz możliwości parkingowych ulic Mostowej i Obotryckiej (a zatem tylko małym obszarze dotychczasowej SPP).

Z kolei przesunięcie godzin funkcjonowania SPP z 9:00-18:00 na 8:00-18:00 jest uwarunkowane brakiem rotacji pojazdów w newralgicznych, porannych godzinach rozpoczęcia pracy przez większość instytucji, zakładów pracy mających swoją siedzibę na terenie SPP, co uniemożliwia szybkie dotarcie i krótkie postoje w celu obsługi szkół, żłobka i urzędów (por. pismo z 20 lipca 2021 r., znak WGT-V.7231.86.2021.DR, ss. 5-7, pkt 3). Organ nadzoru wskazuje jednak, że nie przedstawiono w tym zakresie żadnych danych.

Odnosząc się natomiast do podniesienia opłat wskazano, że są one zgodne z art. 13b ust. 4 pkt 1 i ust. 5 u.d.p. Jednocześnie na wysokość opłat i opłat abonamentowych wpływ ma cena biletów (jednorazowych i miesięcznych) za przejazd komunikacją miejską. Co podkreślono, ich wysokość została ustalona zgodnie z zasadą proporcjonalności, nakazującą organom użycie jedynie takich środków, które są niezbędne do osiągnięcia konkretnego celu, służącego społeczeństwu jak najniższym kosztem (por. pismo z 20 lipca 2021 r., znak WGT-V.7231.86.2021.DR, ss. 7-8, pkt 4). Analizując dane przedstawione w załączniku nr 10 do ww. pisma okazuje się, że stawki opłat są wyższe niż w innych miastach znajdujących się w tym samym przedziale pod względem liczby mieszkańców (tj. Zielona Góra, Włocławek, Koszalin, wyjątkiem są stawki opłat w strefie A w Opolu, które są wyższe od opłat ustalonych w Gorzowie Wielkopolskim), są natomiast zbliżone do opłat funkcjonujących w większych miastach, tj. Poznaniu czy Lublinie. W przypadku wysokości opłaty abonamentowej (por. załącznik nr 11) przedstawione dane są w ocenie organu nadzoru nieporównywalne z uwagi na odmienne zasady ich wydawania, zróżnicowanie ich wysokości w ramach stref (w Gorzowie Wielkopolskim takie strefy nie są wydzielone) oraz okres, na jaki abonamenty (karty abonamentowe) są wydawane. Należy podkreślić, że ustalenie wysokości opłat wyłącznie zgodnie z zasadami określonymi w art. 13b ust. 4 pkt 1 i ust. 5 u.d.p. jest niewystarczające, aby uznać, że nie naruszają one prawa w sposób istotny. W ocenie organu nadzoru nie zostało wykazane, że stawki opłat i opłat abonamentowych w wysokości przewidzianej uchwałą są konieczne i na poziomie niezbędnym dla osiągnięcia celów przewidzianych ustawą (należy natomiast podkreślić, że w większości wzrosły one co najmniej o 100%).

W ocenie organu nadzoru lokalny prawodawca nie uwzględnił również zmienionego stanu faktycznego, spowodowanego ogłoszeniem w marcu 2020 r. stanu epidemii i 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 oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity Dz.U.2020.1842 ze zm.). Pomimo wskazania, że na materię przyjętą w badaniach nad zmianami w SPP, w tym rozszerzenie SPP pandemia nie miała wpływu (por. pismo z 20 lipca 2021 r., znak WGT-V.7231.86.2021.DR, ss. 4-5, pkt 2), w ocenie organu nadzoru ograniczenia w przemieszczaniu się, zamknięcie obiektów handlowych i usługowych, placówek oświatowych i kulturalnych, nie pozostają bez wpływu na materię regulowaną uchwałą. Należy pamiętać, że wprowadzone znaczne ograniczenia ilościowe dla osób korzystających z komunikacji zbiorowej sprzyjały korzystaniu z transportu prywatnego. Tym niemniej, zamknięcie ww. placówek i obiektów oraz przejście na pracę zdalną generalnie zmniejszyło ruch pojazdów (także w SPP). Na powyższe zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 731/21.

Organ nadzoru wskazuje, że organy samorządu terytorialnego ustanawiając akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania (por. art. 94 Konstytucji) mają obowiązek kierować się zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stosownie do ww. przepisu 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. Oznacza to, że organy samorządu terytorialnego mogą stosować jedynie takie środki, które są niezbędne do osiągnięcia danego celu.

Oceniając skalę wprowadzonych zmian w stosunku do regulacji wprowadzonych uchwałą Nr XXVII/325/2016 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 23 maja 2016 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Gorzowie Wlkp., stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, określenia wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania (Dziennik Urzędowy Województwa Lubuskiego z 25 maja 2016 r., poz. 1109), w tym zwłaszcza znaczne podniesienie wysokości opłat za postój pojazdów w SPP i opłat abonamentowych, objęcie obowiązkiem uiszczania opłaty za parkowanie pojazdu w SPP większej liczby mieszkańców, jak również wydłużenie czasu pobierania opłat za postój pojazdów w SPP przesądza w ocenie organu nadzoru, że lokalny prawodawca wprowadził nowe regulacje w sposób arbitralny z naruszeniem zasady proporcjonalności, a u ich źródła leży realizacja celu fiskalnego. Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego nie wykazała bowiem, że cele, jakie sobie postawiła, tj. zwiększenie rotacji pojazdów, ograniczenie dostępności SPP dla pojazdów indywidualnych na rzecz preferencji komunikacji zbiorowej, ruchu pieszego i rowerowego oraz osiągnięcie celów środowiskowych i kształtowanie pożądanych nawyków komunikacyjnych, można osiągnąć wyłącznie poprzez tak znaczące rozszerzenie SPP, podwyżki sięgające ponad 700% oraz wydłużenie czasu pobierania opłat za postój pojazdów w SPP. Powyższe determinuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Tym niemniej, nie są to jedyne zastrzeżenia organu nadzoru do badanego aktu.

W ocenie organu nadzoru istotnie narusza prawo § 4 ust. 3 lit. b w zakresie słów „z wyłączeniem osób zameldowanych jednocześnie na pobyt stały na terenie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego poza strefą” oraz lit. d, lit. e, lit. f załącznika nr 4 do uchwały - z uwagi na naruszenie przez Radę Miasta Gorzów Wielkopolski konstytucyjnej zasady równości.

W § 4 załącznika nr 4 do uchwały Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego określiła zasady wydawania abonamentu dla mieszkańców SPP. Tym niemniej, w sposób nieuprawniony zróżnicowała sytuację prawną mieszkańców SPP w zależności od ewentualnej możliwości zaparkowania pojazdu: poza strefą (tj. mieszkańców zameldowanych jednocześnie na pobyt stały na terenie Miasta Gorzowa Wielkopolskiego poza strefą) bądź w ramach strefy (tj. mieszkańców posiadających tytuł prawny do nieruchomości, na której istnieje możliwość zaparkowania pojazdu na obszarze SPP) – wówczas nie mają oni możliwości ubiegania się o abonament mieszkańca SPP - oraz posiadanego tytułu prawnego do pojazdu (tj. wyłącznie własność, współwłasność według wpisu w dowodzie rejestracyjnym, potwierdzenie użytkowania pojazdu samochodowego na podstawie umowy leasingowej, kredytowej uprawnia do ubiegania się o abonament mieszkańca SPP).

Organ nadzoru wskazuje, że granicę swobody prawodawczej w przedmiocie wprowadzenia opłat abonamentowych (por. art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p.) stanowi wskazany przez ustawodawcę cel, jakim generalnie służy wprowadzenie opłat za postój, a także normy Konstytucji, określające podstawowe zasady, w tym m.in. zasada równości wyrażona w art. 32. Z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i

faworyzujących (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94, OTK 1994, poz. 42).

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdów w SPP w równym stopniu dotyczy wszystkich użytkowników dróg. Z kolei wprowadzona przez Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego ulga w postaci abonamentu została wprowadzona dla mieszkańców SPP (a zatem cechą relewantną jest bycie mieszkańcem SPP). W tej sytuacji pozbawione znaczenia prawnego są takie cechy jak zameldowanie na pobyt stały poza strefą, czy posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której istnieje możliwość zaparkowania pojazdu na obszarze SPP, jeżeli tylko osoba jest mieszkańcem SPP.

Podobnie należy ocenić wykluczenie niektórych mieszkańców SPP z możliwości uzyskania abonamentu z uwagi na przysługujący tytuł prawny do pojazdu (np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 19 września 2019 r., sygn. akt I OSK 1226/19; z dnia 7 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1134/17; z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1978/16; z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1449/17). Taka regulacja ma charakter dyskryminujący, albowiem zastosowane zostało kryterium różnicujące, które nie posiada cechy istotności.

Istotne zastrzeżenia organu nadzoru budzi również zróżnicowanie opłaty abonamentowej dla mieszkańców SPP na pierwsze i drugie auto (por. pkt 6 stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz wysokość opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za parkowanie, stanowiących załącznik nr 3 do uchwały).

Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego ustaliła, że na pierwsze auto abonament miesięczny będzie wynosił 40 zł, a roczny 400 zł, podczas gdy na drugie auto abonament miesięczny będzie wynosił 120 zł, a roczny 1000 zł. Zgodnie z § 4 ust. 3 lit. a załącznika nr 4 do uchwały na jeden adres zamieszkania przysługują dwa abonamenty. Uchwała nie reguluje, co jest decydujące przy ustalaniu, które auto mieszkańca SPP będzie objęte niższą, a które wyższą opłatą abonamentową. Z przedstawionych wyjaśnień wynika, że decyzja w tym zakresie pozostaje po stronie mieszkańca (por. pismo z 20 lipca 2021 r., znak WGT-V.7231.86.2021.DR, s. 10, pkt 7), co w istocie oznacza, że decydująca będzie tutaj kolejność złożenia wniosku.

Należy wskazać, że zróżnicowanie wysokości opłat abonamentowych w zależności od ich ilości w ten sposób, że istnieje progresywna gradacja wysokości opłaty za pierwszy i drugi pojazd, narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji na skutek nierównego traktowania osób mieszkających pod jednym adresem, będących właścicielami poszczególnych pojazdów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt I OSK 2257/14). Jednocześnie osoby mieszkające pod jednym adresem są dyskryminowane w stosunku do osób mieszkających same.

Zasada równości nakazuje w jednakowy sposób traktować wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Oczywiście każda osoba z tej grupy może posiadać inne jeszcze cechy, różniące ją od pozostałych jednostek, ale z uwagi na brak przymiotu prawnej istotności tych cech dla oceny konkretnej sytuacji - pozostają one obojętne.

Biorąc pod uwagę jedynie krąg posiadaczy pojazdów mieszkających pod jednym adresem, to wskazać należy, że ich sytuacja prawna w sferze administracyjnoprawnej jest taka sama. Wszyscy

oni są w równym stopniu zobowiązani do ponoszenia opłaty za postój pojazdu w SPP. Uchwała nie wskazuje żadnego obiektywnego, prawnie uzasadnionego kryterium (cechy relewantnej), pozwalającego na wyróżnienie wśród tej grupy osób, wobec których winna być stosowana niższa lub też wyższa stawka opłaty abonamentowej. W konsekwencji, druga osoba jest traktowana inaczej, gorzej, niż pierwsza, chociaż ich pozycja jest zrównana ze względu na cechy, jakimi się charakteryzują. Ponadto sytuacja osób mieszkających pod jednym adresem jest gorsza w porównaniu do osób, które mieszkają same (osoby mieszkające pod jednym adresem – niezależnie od tego ile ich jest - mogą złożyć wyłącznie dwa wnioski, czyli tyle samo, ile osoba mieszkająca sama – może się zatem okazać, że część mieszkańców SPP będzie pozbawiona możliwości uzyskania abonamentu, podczas gdy część mieszkańców SPP będzie miała prawo do złożenia aż dwóch takich wniosków). Z tego powodu wątpliwości organu nadzoru budzi również ograniczenie ilości abonamentów dla mieszkańców SPP do dwóch na jeden adres zamieszkania (por. § 4 ust. 3 lit. a załącznika nr 4 do uchwały).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na przewidziany w § 4 uchwały okres *vacatio legis*. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest - zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji - ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n.: Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Organ nadzoru wskazuje, że określony w art. 4 ust. 1 u.o.a.n. 14-dniowy okres *vacatio legis* jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych za „minimalny standard” (por. wyrok TK z dnia 10 grudnia 2002 r., K 27/02, OTK-A 2002, nr 7, poz. 92). Należy mieć na uwadze, że nadrzędną zasadą jest zasada „odpowiedniości” okresu *vacatio legis*, co oznacza, że w konkretnym przypadku może istnieć potrzeba ustanowienia znacznie dłuższego okresu *vacatio legis*. Bezspornie ocena, czy długość okresu *vacatio legis* jest odpowiednia, zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym i od tego, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych (por. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK 1999, nr 7, poz. 165). Odpowiedniość okresu *vacatio legis* jest warunkowana przez treść i charakter wchodzących w życie przepisów oraz ich szerszy polityczny i społeczno-ekonomiczny kontekst (por. wyrok TK z dnia 22 września 2005 r., Kp 1/05, OTK-A 2005, nr 8, poz. 93).

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stoi na stanowisku, że określenie w badanej uchwale 14-dniowego okresu *vacatio legis* jest stanowczo niewystarczające, aby adresaci norm prawnych mieli możliwość dostosowania się do nowej sytuacji prawnej. Co prawda SPP funkcjonowała w Gorzowie Wielkopolskim już wcześniej, tym niemniej rozmiar nowej SPP, wydłużenie czasu pobierania opłat za postój pojazdów w SPP, jak również skala podwyżek opłat za postój pojazdów w SPP i opłat abonamentowych uprawniają do stwierdzenia, że uchwała tworzy nową sytuację prawną dla jej adresatów. Odwołując się do uzasadnienia do projektu uchwały, należy zauważyć, że obszar SPP jest tak wyznaczony, że poza jego granicami nie będzie możliwości zaparkowania pojazdu, natomiast siatka połączeń komunikacji zbiorowej ma dopiero zostać przeorganizowana (na sesji Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego w dniu 23 czerwca 2021 r. wskazano, że ma to nastąpić w przyszłym roku). W ocenie organu nadzoru uprawniona jest zatem

teza, że badana uchwała realizuje wyłącznie cele fiskalne. Bezspornie osoby parkujące pojazdy na obszarze SPP oraz mieszkańcy SPP - w związku z wejściem w życie uchwały - będą musieli ponieść zdecydowanie wyższe koszty związane z parkowaniem pojazdów na obszarze SPP. Tymczasem komunikacja zbiorowa nie została przystosowana do nowo powstałych potrzeb związanych z rozszerzeniem SPP. Podobnie sytuacja ma się z parkingami buforowymi, których powstanie jest dopiero planowane. W ocenie organu nadzoru, aby zrealizować cele określone w art. 13b ust. 2 u.d.p., w tym zwłaszcza preferencję komunikacji zbiorowej, która jest wskazana w uzasadnieniu do projektu uchwały, działania te powinny zostać skorelowane.

Niezależnie od powyższego, podjęcie uchwały przez Radę Miasta Gorzowa Wielkopolskiego 23 czerwca 2021 r. skutkuje jej wejściem w życie w okresie wakacyjnym, co tym bardziej utrudnia jej adresatom zapoznanie się z nowymi przepisami oraz dostosowanie do nowej sytuacji prawnej. W ocenie organu nadzoru takie działanie nie buduje zaufania członków wspólnoty samorządowej do organów samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze wskazane powyżej naruszenia, 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. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA LUBUSKI

Władysław Dajczak