



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 marca 2025 r.

WP-I.1431.44.2025

### Rada Miasta Otwocka

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważności

§ 1 pkt 3 uchwały Nr XIV/150/2025 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXXII/775/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 października 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwocka, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2025 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr XIV/150/2025 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXXII/775/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 października 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwocka, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (zwaną dalej: „Uchwałą”). Akt ten został doręczony Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 3 marca 2025 r.

W § 1 pkt 3 Uchwały, Rada dokonała zmiany uchwały nr LXXII/775/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 października 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwocka, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022 r. poz. 11101; zwaną dalej „Uchwałą”).

zmienianą”) poprzez przyjęcie, że „w załączniku nr 3 do uchwały po ust. 5 dodaje się ust. 6 o następującej treści:

„6) kierujący pojazdami samochodowymi, którzy realizują postój pojazdu w czasie nie dłuższym niż 30 minut, pod warunkiem pobrania z parkometru biletu zerowego – uprawnienie przysługuje raz dziennie na jeden pojazd.”. Nadmieniam, że załącznik nr 3 do Uchwały zmienianej dzieli się na punkty, a nie na ustępy.

Postanowienie powyższe zostało zamieszczone jako rozwinięcie katalogu użytkowników dróg, dla których wprowadzono zerową stawkę opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwocka. W konsekwencji, poza:

- kierowcami pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 20 marca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, z późn. zm.) oraz kartę Rodzina N+,
- służbą obsługi Miasta Otwocka podczas wykonywania obowiązków służbowych pojazdami zewnętrznymi trwale oznakowanymi,
- służbą Starostwa Powiatowego w Otwocku i jednostek organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Powiat Otwocki, podczas wykonywania obowiązków służbowych pojazdami zewnętrznymi trwale oznakowanymi,
- kierowcami pojazdów przedsiębiorstw i jednostek, z którymi zarządca dróg publicznych Miasta Otwocka zawarł umowy dotyczące obsługi technicznej Miasta lub którym wydano decyzje o zezwoleniu na prowadzenie robót w pasie drogowym, podczas wykonywania obowiązków służbowych, oraz
- kierowcami pojazdów służb pogotowia technicznego prowadzących serwis i konserwację urządzeń znajdujących się w pasach drogowych, podczas wykonywania obowiązków służbowych,

dodano kolejną grupę podmiotów, zidentyfikowaną przez pobranie „biletu zero” i 30 minutowy postój w strefie.

Z uzasadnienia Uchwały nie wynika, co jest powodem zmiany zakresu podmiotowego w zakresie korzystania z zerowej stawki opłat za postój, jak również dlaczego ograniczono obowiązywanie tej stawki czasowo. Działanie takie nie jest ani bardziej czytelne ani dostosowane do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.), zwanej dalej „u.d.p.”. W tym ostatnim przypadku jest z nią nawet sprzeczne.

Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

W świetle dyspozycji przepisu art. 13b ust. 2 u.d.p. 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.

Jak stanowi art. 13b ust. 3 u.d.p., rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania. Z kolei zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. rada miasta, ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi.

Jak z powyższego wynika, z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 13b ust. 1 u.d.p. wyprowadzić można generalną zasadę odpłatności za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Rada gminy (rada miasta) jest przy tym władna do wprowadzenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej, a także zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Wszystkie te kwestie zostały uregulowane w Uchwale zmieniającej, do której kwestionowaną Uchwałą wprowadzono zmiany.

Ustawodawca wprowadził, co do zasady, dwa rozwiązania, dające możliwość „uniknięcia” dokonywania opłaty przez korzystającego w ramach strefy płatnego parkowania. Pierwsze rozwiązanie to zwolnienie, którego krąg podmiotowy został ściśle określony przez ustawodawcę w art. 13 ust. 3 u.d.p., i którego zmiany mogą być dokonywane wyłącznie w formie ustawowej. W tym zakresie rada miasta nie ma kompetencji do podejmowania jakiegokolwiek regulacji. Drugim rozwiązaniem jest zerowa stawka opłaty, która może być nałożona dla niektórych użytkowników dróg. Istotnym elementem tej konstrukcji prawnej jest część wskazująca na to, iż nie obejmuje ona wszystkich użytkowników, a jedynie tych, niektórych, którzy spełniają kryterium określone w uchwale.

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie w zakresie wykładni norm o charakterze kompetencyjnym podkreśla się zakaz domniemania kompetencji. Normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji

w drodze analogii. Tym samym jednoznacznie stwierdzić należy, że wynikające z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. upoważnienie daje radzie gminy (radzie miasta) podstawę do ograniczenia generalnej zasady odpłatności za parkowanie pojazdów na drogach w strefie płatnego parkowania wyłącznie poprzez wprowadzenie zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi. W przedmiotowej sprawie, realizując swoją kompetencję wynikającą wprost z treści upoważnienia z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p., organ gminy mógł ją uwzględnić i zrealizować. Poprzez przyjęcie w załączniku nr 3 do Uchwały regulacji w istocie zwalniającej z opłaty wszystkich użytkowników dróg Rada Miasta Otwocka niewątpliwie naruszyła przepisy wyznaczające jej kompetencję co do dopuszczalnego zakresu, jaki mogła uregulować w uchwale w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego regulacji wykraczającej poza granice wiążącego organ upoważnienia jest zaś naruszeniem prawa o charakterze istotnym.

Z u.d.p. jednoznacznie wynika, że organy samorządu mogą, ale nie muszą wprowadzać wskazanych w art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. opłat szczegółowych w postaci opłat abonamentowych lub opłat zryczałtowanych, czy specjalnej stawki opłaty, w postaci stawki zerowej. Ustawodawca nie określił przy tym w ustawie żadnych kryteriów, jakimi zobowiązana jest kierować się rada gminy przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Pozostawiona organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego swoboda nie oznacza jednakże dowolności. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie dla rady zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie, zgodnie z art. 13b ust. 2 u.d.p., tzn. przede wszystkim potrzebę zwiększenia rotacji parkujących samochodów w miejscach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc parkingowych. Drugim ograniczeniem są normy Konstytucji RP, określające podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy państwa prawnego - w tym zasadę równości określoną w art. 32, z której wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty - a w tym przypadku użytkownicy drogi - charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań. Jednocześnie obowiązkiem organu jednostki samorządu terytorialnego jest nie tylko precyzyjne rodzajowo określenie wyboru poszczególnych kategorii użytkowników drogi, ale uzasadnienie tego wyboru w sposób pozwalający na ustalenie, że wybór ten nie został dokonany w sposób dowolny.

Konfrontując powyższe zapatrywania z treścią załącznika nr 3 do Uchwały podnieść należy, że budzi ona istotne wątpliwości organu nadzoru co do zachowania przez Radę Miasta Otwock bezstronności i zgodności z prawem dokonanego wyboru podmiotów, wobec których organ chciał spowodować skutek preferencyjnego korzystania ze strefy płatnego parkowania w Otwocku w zakresie pkt 6. Wskazane w pkt 1-5 podmioty, których jako użytkowników drogi niewątpliwie wyróżnia istotna cecha, identyfikowalna bez konieczności dodatkowego uzasadnienia, a więc sama w sobie przemawiająca za preferencyjnym traktowaniem tej kategorii osób w zakresie korzystania ze strefy płatnego parkowania, mieści się w granicach upoważnienia ustawowego. W odniesieniu do kategorii wskazanej w pkt 6 dostrzec należy, że mieści się w niej w istocie każdy. W kontekście potencjalnych preferencji wynikających z upoważnienia zawartego w art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. należy zatem uznać, że dokonany przez organ wybór osób wskazanych w pkt 6 załącznika nr 3 do Uchwały zmienianej (§ 1 pkt 3 Uchwały) jest w istocie dowolny. Przedłożone przez organ uzasadnienie do projektu Uchwały nie daje przy tym podstaw do uznania, że wybór ten został dokonany w celu realizacji priorytetów wskazanych w art. 13b ust. 2 u.d.p.

W ocenie organu nadzoru ustalenie w załączniku nr 3 do Uchwały, iż zerową stawką są objęci kierujący pojazdami samochodowymi, którzy realizują postój pojazdu w czasie nie dłuższym niż 30 minut, pod warunkiem pobrania z parkometru biletu zerowego – uprawnienie przysługuje raz dziennie na jeden pojazd, stanowi w ocenie przekroczenie upoważnienia ustawowego do określenia stawki w rozumieniu art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. Działanie takie sprzeczne jest bowiem z celem ustanowienia strefy płatnego parkowania. Skoro zasadą jest postój w strefie płatnego parkowania za opłatą, to rada winna wprowadzić wyjątki od tej zasady, a nie określać generalną normę ustalającą tymczasową, bo 30 minutową, stawkę zerową.

Nawet, jeśli uznać, iż kwestionowana regulacja nie jest, w istocie, ustanowieniem stawki, a jedynie określeniem sposobu pobierania opłat, art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p., co organ nadzoru również wziął pod uwagę, to i tak, rada nie ma uprawnienia do określenia wymogów dokumentowania obowiązku ponoszenia ustalonych przez tę radę opłat za postój, w szczególności poprzez pobranie czy poprzez wyeksponowanie dowodu pobrania biletu parkingowego (wyrok NSA z 12 stycznia 2022 r. sygn. akt II GSK 2467/21).

Należy mieć na względzie, że przedmiotowa Uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być

sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Mowa tu w szczególności o przepisach § 6 ZTP (*„Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”*) oraz § 25 ust. 1 ZTP (*„Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”*), stosowanych odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego (ZTP). Reguły te wynikają również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m.in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne.

Zdaniem organu nadzoru, wymogu powyższego nie spełniają przepisy dodanego pkt 6 w kontekście pkt 1 – 5 załącznika nr 3 do Uchwały zmienianej wobec brzemienia badanej Uchwały. Porównując treść obu tych regulacji, stwierdzić należy, że są one ze sobą niespójne legislacyjnie. Określone w nich zakresy podmiotowe w istocie nakładają się, co prowadzi do sytuacji, w ramach której każdy z podmiotów wskazanych w zakresie pkt 1- 5 może korzystać ze stawki zerowej określonej w pkt 6, podczas, gdy użytkownicy dróg objęci stawką zerową winni być dookreślani poprzez kategoryzację podmiotów.

Taka redakcja omawianych przepisów uchwały pozostaje w wyraźnej sprzeczności z § 6 i § 25 ust. 1 ZTP, a jednocześnie z zasadą określoności przepisów prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co pozwala na uznanie, że doszło do naruszenia prawa w stopniu istotnym, skutkującym nieważnością.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Otwocka na gruncie § 1 ust. 3 Uchwały zmienianej (i jej załącznika nr 3) posługuje się określeniem: „opłata za parkowanie” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Tymczasem w ustawie mowa jest o „opłacie za postój” pojazdów samochodów w takiej strefie (por. m.in. art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, art. 13b ust. 1 u.d.p.). Należy podkreślić, że ustawodawca

zrezygnował z określenia „opłata za parkowanie” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wprowadzając stosowne zmiany w ustawie mocą art. 3 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1446, z późn. zm.). Omawiana nowelizacja weszła w życie z dniem 1 września 2014 r. i od tego czasu ustawodawca posługuje się określeniem „opłata za postój” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Wypada też zauważyć, że określenie „postój pojazdu” ma swoją definicję legalną i oznacza „unieruchomienie pojazdu niewynikające z warunków lub przepisów ruchu drogowego, trwające dłużej niż 1 minutę” (art. 2 pkt 30 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

W tym miejscu organ nadzoru zwraca uwagę na zasadę konsekwencji terminologicznej zapisaną w § 9 ZTP. Zgodnie z tą zasadą, w uchwale należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako "kodeks" lub "prawo".

Rada Miasta Otwocka, redagując przepisy uchwały podejmowanej w oparciu o art. 13b i art. 13f u.d.p., winna zatem posługiwać się określeniami, które zostały użyte w tej ustawie. Posługując się określeniem „opłata za parkowanie”, zamiast - jak ustawodawca – „opłata za postój” pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, rada naruszyła regułę wynikającą z § 9 ZTP. Naruszenie to, w ocenie organu nadzoru, nie ma jednak charakteru istotnego, które skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały. W tym stanie rzeczy - stosownie do dyspozycji art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym - organ nadzoru ogranicza się do wskazania, że uchwała została wydana z naruszeniem ww. przepisów ZTP. Tożsame stanowisko zajął Wojewoda Wielkopolski w rozstrzygnięciu nadzorczym nr NP-II.4131.1.68.2024.4 z dnia 29 lutego 2024 r.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa Uchwała w zakresie § 1 pkt 3 istotnie narusza prawo, z tego też względu konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/150/2025 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr LXXII/775/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 października 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwocka, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat w tej części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu Otwock przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty

doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w części objętej rozstrzygnięciem z dniem jego doręczenia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/