

**Rozstrzygnięcie nadzorcze
Wojewody Małopolskiego
Nr PN.II.0911-90-10
z dnia 20 lipca 2010 r.**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591; zm. Dz. U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Nr 62, poz. 558; Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806; z 2003 r., Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r., Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203; z 2005 r., Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457; z 2006 r., Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337; z 2007 r., Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218; z 2008 r., Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458; z 2009 r., Nr 52 poz. 420 i Nr 157, poz. 1241) **stwierdza się nieważność uchwały Nr CIV/1409/10 Rady Miasta Krakowa z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/268/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Krakowa, w strefie płatnego parkowania z późn.zm. - w części tj. §1 ust. 3 uchwały.**

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr CIV/1409/10 z dnia 23 czerwca 2010 r. Rada Miasta Krakowa dokonała zmiany w uchwale Nr XXXII/268/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Krakowa, w strefie płatnego parkowania z późn.zm. Jako podstawę prawną uchwały wskazano przepisy: art. 18 ust.2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn.zm.), art. 13b ust. 3 i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz 115 z późn. zm.)

Uchwała została przekazana do organu nadzoru w dniu 30 czerwca 2010 r.

Pismem z dnia 7 lipca 2010 r. organ nadzoru zawiadomił Radę Miasta Krakowa o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego kontroli legalności przedmiotowej uchwały. W powyższym zawiadomieniu organ nadzoru wskazał, iż w jego wstępnej ocenie analizowana uchwała narusza obowiązujący porządek prawny, w szczególności wskazane w jej podstawie prawnej przepisy ustaw oraz zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Powyższe zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego zostało przekazane również do wiadomości Prezydenta Miasta Krakowa. W odpowiedzi pismem z dnia 13 lipca 2010 r. Zastępca Prezydenta Miasta Krakowa wskazał, iż „kwestia zgodności z prawem wskazanych w treści pisma zapisów przedmiotowej uchwały podlegała szczegółowej oraz wielopłaszczyznowej analizie w ramach jej uzasadnienia”. Zarazem zaznaczono, iż w uzasadnieniu projektu uchwały wykazane zostało, iż zastosowanie przedmiotowych zapisów nie będzie powodować naruszenia obowiązującego porządku prawnego poprzez naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej oraz konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Do pisma załączono kopię zarządzenia Prezydenta Miasta Krakowa nr 1471/2010 z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie przyjęcia i przekazania pod obrady Rady Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zmiany uchwały Nr XXXII/268/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Krakowa, w strefie płatnego parkowanie z późn.zm. wraz z uzasadnieniem.

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy prawnej uchwały, w tym również w aspekcie podniesionych przez Zastępcę Prezydenta Miasta Krakowa argumentów stwierdza, iż w jego ocenie przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny. W szczególności wskazane przez Radę Miasta Krakowa w podstawie prawnej uchwały przepisy, tj. art. 13b ust. 3 i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz 115 z późn. zm.), w ocenie organu nadzoru nie stanowią wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia przez Radę Miasta Krakowa kwestionowanego zapisu uchwały.

Na mocy uchwalonej przez Radę Miasta Krakowa uchwały wprowadzono zmiany w obowiązujących dotychczas opłatach za parkowanie pojazdów samochodowych na terenie Krakowa w strefie płatnego parkowania. Na mocy §1 ust. 3 uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 23 czerwca 2010 r. wprowadzono zmiany w załączniku nr 2 do uchwały Rady Miasta Krakowa Nr XXXII/268/03 z dnia 26 listopada 2003 r. dodając w punkcie 3 podpunkt 9 w brzmieniu: *„abonament postojowy miesięczny dla Radnych Miasta Krakowa, Prezydenta Miasta Krakowa, jego zastępców i pełnomocników, Wojewody i wicewojewodów Małopolski, Radnych Województwa Małopolskiego, członków Zarządu Województwa Małopolskiego, członków Zarządu Powiatu Krakowskiego, Posłów i Senatorów z terenu Województwa Małopolskiego na pojazdy będące ich własnością lub którymi władają na podstawie umowy cywilnoprawnej, stawka opłaty na pojazd wynosi 10,00 zł/miesiąc”*.

Jak wynika z uzasadnienia projektu uchwały powyższa regulacja ma na celu usprawnienie prac związanych np. z działalnością biur poselskich oraz obowiązków wynikających ze sprawowania mandatów.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, korzystający z dróg publicznych obowiązani są do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Stosownie natomiast do treści art. 13b ww. ustawy opłatę pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (ust.1).

W myśl art. 13b ust. 4 ustawy rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania. Ustalając strefę płatnego parkowania rada gminy (rada miasta) jest uprawniona do ustalenia wysokości stawek opłaty za parkowanie, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł. Ponadto rada gminy może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi oraz określić sposób pobierania opłaty (art. 13b ust. 5 pkt 1, 2 i 3). Stawki opłat za parkowanie, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca parkowania. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20 % za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę parkowania. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny parkowania nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania.

Stosownie do cytowanej treści ustawy o drogach publicznych radzie gminy przysługuje m.in. kompetencja do ustalenia wysokości stawek opłat za parkowanie oraz wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowych stawek opłat dla niektórych użytkowników drogi. Przy czym, jak słusznie zauważono w uzasadnieniu do projektu uchwały ustawodawca nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych kryteriów, jakimi obowiązana 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, pozostawiając w tym zakresie swobodę działania radzie gminy. Jednakże, co warte podkreślenia ta „swoboda działania rady gminy” winna być podejmowana w granicach upoważnienia ustawowego i zgodnie z intencją ustawodawcy, powinna zatem uwzględniać cel regulacji oraz funkcję jaką ma pełnić. Powyższe nie oznacza zatem, że swoboda rady gminy przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczenia opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej jest nieograniczona. Powinna być ona bowiem rozpatrywana w kontekście celu regulacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis uchwały w zakresie w jakim wprowadza uprzywilejowanie podmiotów określonych w jego treści co do możliwości nabycia abonamentów postojowych na preferencyjnych warunkach powoduje dowolne i nieusprawiedliwione ich uprzywilejowanie względem innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji. W tym też zakresie kwestionowany zapis zdaniem organu nadzoru w sposób istotny narusza przepis art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych oraz konstytucyjną zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym również zasady demokratycznego państwa prawa oraz zasadę legalizmu ujęte odpowiednio w art. 2 i 7 Konstytucji RP. Za niczym nieuzasadnione uznać należy wprowadzenia szczególnej regulacji dotyczących abonamentów postojowych przysługujących osobom sprawującym funkcję publiczną i to jeszcze na warunkach korzystniejszych niż ma to miejsce w przypadku innych podmiotów korzystających z dróg publicznych usytuowanych w strefie płatnego parkowania. Trudno zaakceptować pogląd wyrażony w uzasadnieniu projektu uchwały jakoby celem wprowadzonej regulacji było usprawnienie prac i obowiązków związanych ze sprawowaniem mandatu radnego, czy też wykonywaniem funkcji publicznej.

W ocenie organu nadzoru *ratio legis* przepisów ustawy o drogach publicznych wskazujących na uprawnienie rady gminy do ustalania tak strefy płatnego parkowania, jak i opłat za parkowanie pojazdów w tej strefie, prowadzi do wniosku, iż ustawodawca przyznał radzie gminy powyższe kompetencje celem usprawnienia organizacji ruchu w newralgicznych punktach miasta, tak aby możliwa była jak największa rotacja parkujących samochodów. Celem takim nie może być usprawnienie pracy określonej grupy adresatów. Zwłaszcza w sytuacji, w której może doprowadzić to do utrudnienia w wykonywaniu prac pozostałych podmiotów korzystających z dróg publicznych i możliwości parkowania w strefie płatnego parkowania. Powyższe potwierdza definicja strefy płatnego parkowania unormowana w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Zgodnie z tą definicją 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.

Tym samym nie sposób uznać za dopuszczalne wprowadzenie szczególnej regulacji dla osób piastujących funkcję publiczną, a sprowadzającej się do uprzywilejowania tych osób względem innych podmiotów w zakresie przyznania uprawnienia do nabywania abonamentów postojowych na szczególnych warunkach.

Na gruncie uchwalonej zmiany uchwały Rada Miasta Krakowa doprowadziła do nieuprawnionego zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów uchwały. Analiza porównawcza uchwały dotychczas obowiązującej i uchwały aktualnie ocenianej prowadzi do wniosku,

zgodnie z którym nie dość, że wprowadzono abonamenty postojowe dla osób piastujących funkcje publiczne to jeszcze uczyniono to na warunkach korzystniejszych niż ma to miejsce wobec pozostałych podmiotów.

Jak bowiem wynika z treści dotychczasowej regulacji, co do zasady opłata za abonament postojowy miesięczny wynosi 250 zł (pkt 3 ppkt 3 załącznika nr 2 do uchwały Nr XXII/268/03). Stawka opłaty za abonament postojowy w przypadku mieszkańca strefy płatnego parkowania wynosi 10 zł jedynie za pierwszy pojazd, natomiast stawka opłaty abonamentowej za każdy kolejny pojazd wynosi już 250 zł (pkt 3 ppkt 4).

Natomiast na mocy ocenianej uchwały wprowadzono szczególne uprawnienie dla określonej grupy adresatów nie tylko w zakresie możliwości nabycia abonamentu postojowego po korzystnej cenie 10,00 zł., lecz dopuszczono również możliwość aby abonament postojowy mógł być wystawiony za opłatą w wysokości 10,00 zł na *de facto* każdy pojazd będący własnością osób uprawnionych wymienionych w §1 ust. 3 uchwały lub, którymi osoby te władają na podstawie umowy cywilnoprawnej. Tym samym nie przewidziano nawet regulacji analogicznej, jak ma to miejsce w przypadku mieszkańców strefy płatnego parkowania a jeszcze bardziej rozszerzono uprawnienie do korzystania z abonamentu postojowego.

Powyższe zestawienie przepisów potwierdza występujące w niniejszej uchwale Rady Miasta Krakowa istotne naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Z uwagi na powyższe organ nadzorczy stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowany zapis uchwały w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Wojewoda Małopolski:

Stanisław Kracik