

Warszawa, 14 kwietnia 2023 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.109.2023

Rada m.st. Warszawy

pl. Defilad 1

00-901 Warszawa

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 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/2558/2023 Rady m.st. Warszawy z dnia 9 marca 2023 r. zmieniającej 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.

UZASADNIENIE

I.

1. Rada m.st. Warszawy w dniu 9 marca 2023 r. pojęła Uchwałę Nr LXXIX/2558/2023 zmieniającą 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.
2. Przedmiotową Uchwałę Rada m.st. Warszawy dokonała zmian 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.) wprowadzając zmiany w treści § 3 ust. 1 pkt 8 dodając literę „r” oraz w Załączniku nr 2 do uchwały zmienianej dodając w § 2 ust. 5 pkt 8 również literę „r”, w obu przypadkach w brzmieniu: „Zarządu Praskich Terenów Publicznych w Dzielnicy Praga-Północ m.st. Warszawy - nadzoru;”.

3. Ponadto, niezmiernie istotną dla wspólnoty samorządowej zmianę wprowadzono w § 2 kwestionowanej Uchwały poprzez nadanie nowego brzmienia załącznikom nr 1 i 1a do uchwały zmienianej. Organ uchwałodawczy jedynie w uzasadnieniu wskazał, iż celem zmian wprowadzonych Uchwałą Nr LXXIX/2558/2023 jest rozszerzenie Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego o część dzielnicy Praga – Południe m.st. Warszawy w obszarze Saskiej Kępy i Kamionka.
4. Wykonanie Uchwały powierzono Prezydentowi Miasta Stołecznego Warszawy, zaś sama Uchwała ma wejść w życie z dniem 6 listopada 2023 r. po jej ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.
5. Podstawę prawną do wydania przedmiotowej Uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej jako „**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 2023 r. poz. 645, dalej jako „**u.d.p.**”).

II.

6. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Wspólnota samorządowa oraz jej terytorium wyznaczają definicję „gminy” sformułowaną w art. 1 ust. 2 u.s.g. Pojęcie jednostki samorządu terytorialnego tworzą zarówno wszystkie elementy jej struktury organizacyjnoprawnej, czyli jej organy oraz sama społeczność lokalna. Doktryna, dokonując analizy pojęcia „samorząd” wskazuje, że jego samodzielność opiera się na czterech podstawach: osobowości prawnej, nadzorze sprawowanym nad działalnością samorządową, sądowej ochronie tej samodzielności i „władztwie” jednostki, w którym rozróżnia się władztwo terytorialne, zadaniowe, administracyjne, planistyczne, finansowe i personalne (Jerzy Korczak, *„Władztwo terytorialne gminy. Od idei do mitu”* w RPEiS 2020, Nr 4, *Legalis*). Władztwo personalne to przede wszystkim decyzje mieszkańców gminy m.in. do dokonywania wyboru swoich

przedstawicieli do organów gminy. W artykule *„Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza jako nowa forma partycypacji obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym opracowaniu”* („Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym” pod red. w M. Mączyński i M. Stec, LEX) autor Bogdan Dolnicki zauważa, że: *„Ustawa, stanowiąc w art. 1 ust. 1, iż „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”, dokonuje upodmiotowienia społeczności lokalnych. Odtąd bowiem mieszkańcy gminy zorganizowani w korporacyjną jednostkę samorządową sami powinni decydować o swoich sprawach.”*. Zarazem w komentarzu *„Wspólnota samorządowa”* Tomasz Lewandowski definiując termin wspólnoty samorządowej pisze, że jest nią *„wspólnota wartości, interesów i poglądów na sprawy publiczne w wymiarze lokalnym, a jednocześnie wspólnota ta stawia przed sobą określone cele społeczne i gospodarcze, z nadrzędnym celem „dobrego życia”(…)*. (opublikowano: LEX/el. 2011).

7. Na rolę społeczności lokalnej, tworzącej daną jednostkę samorządu terytorialnego, w zarządzaniu lokalnymi sprawami i wykonywaniu zadań gminy (powiatu, województwa), zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że: *„Takie całkowite utożsamienie zakresu zadań jednostki samorządowej z zakresem zadań i kompetencji jej organów nie jest uprawnione. Pomija ono bowiem fakt, iż na pojęcie jednostki samorządu terytorialnego składają się wszystkie elementy jej struktury organizacyjnoprawnej, tzn. w pierwszym rzędzie oczywiście – organy, lecz także i sama społeczność lokalna zorganizowana w celu zarządzania sprawami lokalnymi”* (TK z dnia 16 lutego 2003 r. sygn. akt K 30/02). Wyrazem decydowania przez daną wspólnotę samorządową o jej sprawach, jest jej uprawnienie w procesie stanowienia prawa o znaczeniu lokalnym, pośrednio przez przedstawicieli wybranych przez mieszkańców do organów samorządu i bezpośrednio przez głosowanie w referendum lokalnym, co z kolei wynika z zagwarantowanej konstytucyjnie samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Z tego względu celem wyodrębnienia wspólnoty samorządowej w strukturze administracji publicznej jest realizacja przez wspólnotę samorządowych wspólnych celów związanych z miejscem zamieszkania i zaspokajaniem lokalnych potrzeb zbiorowych, dlatego gmina jest zobowiązana do tworzenia warunków umożliwiających zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Zatem z dyspozycji art. 1 ust. 1 u.s.g. wynika uprawnienie każdego mieszkańca gminy, przede wszystkim za pośrednictwem wybranych

przez siebie organów, a w szczególnych przypadkach określonych ustawowo także bezpośrednio, do administrowania lokalnymi sprawami publicznymi.

8. W poglądach doktryny związanych z omawianym przepisem art. 1 u.s.g. dostrzega się również znaczenie mieszkańców tworzących wspólnotę samorządową w demokratycznym państwie, jako atrybutu demokracji oraz potrzebę niwelowania alienacji organów samorządu terytorialnego od oczekiwań wspólnoty samorządowej i mieszkańców tj. dystansu strukturalnego pomiędzy człowiekiem, mieszkańcem, a organami samorządu terytorialnego. O udziale mieszkańców wspólnoty samorządowej w zarządzaniu sprawami publicznymi o charakterze lokalnym, pisze Iwona Niżnik - Dobosz, akcentując rolę mieszkańców j.s.t. w zachowaniu podstawy ustroju demokratycznego państwa prawa: *„Godność człowieka stanowi fundamentalną wartość, której służy demokratyczne państwo prawne, a zatem i instytucja samorządu terytorialnego. Podmiot samorządu terytorialnego znajduje upodmiotowienie dzięki swoistemu utożsamieniu go z powstającą bezpośrednio z mocy ustawy wspólnotą samorządową i wyposażeniu go w osobowość prawną. Z kolei wspólnota samorządowa znajduje upodmiotowienie w człowieku, w mieszkańcu. Bez człowieka nie ma wspólnoty samorządowej. To wartości zawarte w człowieku pozwalają mówić o inteligentnej gminie, inteligentnym mieście czy metropolii. Co prawda dobro wspólnoty jest czymś więcej niż sumą tego, co stanowi dobro dla człowieka z jego perspektywy indywidualnej, jednak w założeniu aksjologicznym dobro wspólnoty samorządowej powinno uwzględniać dobro mieszkańca/człowieka jako członka tej wspólnoty.”* („Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy” w RPEiS 2020, Nr 4, *Legalis*).

Podsumowując, w procesie podejmowania decyzji i stanowienia prawa przez organy j.s.t. musi istnieć należne miejsce dla woli jej mieszkańców.

III.

9. Organ nadzoru nie bez przyczyny przeprowadza wywód odnoszący się do roli społeczności lokalnej w zarządzaniu lokalnymi sprawami i wykonywaniu zadań gminy w kontekście niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, którego przedmiotem jest Uchwała Rady m.st. Warszawy Nr LXXIX/2558/2023.
10. Jej podjęcie zostało poprzedzone przeprowadzeniem konsultacji społecznych, dotyczących zmian na ulicach Pragi-Południe, w związku z ewentualnym wprowadzeniem

Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego na Saskiej Kępie i części Kamionka, które trwały od 10 listopada do 19 grudnia 2021 r. Złożyło się na nie 11 wydarzeń, w których udział wzięło 460 osób. Ponadto w okresie od 8 do 28 kwietnia 2022 r. odbyły się konsultacje społeczne dotyczące zmian na ulicach wschodniej części Kamionka na Pradze-Południe, w związku z ewentualnym wprowadzeniem tam Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego. Złożyły się na nie 2 wydarzenia, w których uczestniczyło ok. 100 osób.

11. Nadto, do Rady m.st. Warszawy w 2022 r. wpłynęły dwa wnioski dotyczące niewprowadzania strefy płatnego parkowania. Obydwa te wnioski **zostały uwzględnione** przez Radę m.st. Warszawy uchwałami w sprawie rozpatrzenia petycji odpowiednio: z dnia 13 października 2022 r. uchwała nr LXXI/2363/2022 oraz z dnia 17 listopada 2022 r. uchwała nr LXXII/2405/2022. Godzi się odnotować, że sygnatariuszami petycji, których następstwem było podjęcie wymienionych uchwał, było łącznie blisko 2.500 osób – mieszkańców i przedsiębiorców z terenu dzielnicy, która liczy około 24 tys. mieszkańców.
12. W petycji z 14 marca 2022 r. wnioskujący zarzucił niewłaściwe przeprowadzenie konsultacji społecznych, poprzez niepoinformowanie mieszkańców, jaki będzie realny wpływ wprowadzenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na ich sytuację, w szczególności w zakresie dostępności miejsc parkingowych.
13. Następnie w dniu 25 kwietnia 2022 r., Bazar Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniosła o niewprowadzanie strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na osiedlu Saska Kępa i części Kamionka. Zdaniem podmiotu wnoszącego petycję utworzenie strefy płatnego parkowania niestrzeżonego wiąże się ze wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, odpływem klientów i pracowników, utrudnieniami w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz utrudnieniami dla dostawców towarów i usług. Powyższe utrudnienia będą miały bezpośredni wpływ na poziom usług świadczonych na rzecz lokalnej społeczności oraz na wysokość osiągniętych dochodów, co z kolei znajdzie odzwierciedlenie w wysokości płaconych podatków i ilości tworzonych miejsc pracy. Petycja została poparta przez licznych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Saskiej Kępy i części Kamionka oraz przez pracowników zatrudnionych na tym obszarze.
14. W obu przypadkach **w ocenie Rady m.st. Warszawy zastrzeżenia wzbudziła**, w szczególności, kwestia braku szacunkowych informacji (np. w procentach), o ile zostanie pomniejszona liczba miejsc parkingowych po wprowadzeniu strefy płatnego

parkowania niestrzeżonego na osiedlu Saska Kępa. W prezentacjach i propozycjach nowej organizacji ruchu nie przedstawiono pełnych danych, co do skali planowanych zmian oraz ich rzeczywistego oddziaływania, a podczas konsultacji społecznych zabrakło informacji m.in. na temat liczby miejsc parkingowych, które zostałyby docelowo wyznaczone w ramach strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na osiedlu Saska Kępa, w porównaniu z obecną liczbą legalnych miejsc zarówno na poszczególnych ulicach, jak i łącznie dla całej Saskiej Kępy tak, aby móc dokładnie ocenić skalę ewentualnej redukcji. W obu przypadkach Komisja Infrastruktury i Inwestycji Rady m.st. Warszawy podjęła uchwały, przy czym w jednej nie wyraziła opinii w zakresie uwzględnienia wniosku zawartego w petycji, natomiast druga uchwała komisji podjęta w sprawie petycji Bazar Sp. z o.o., rekomendowała uwzględnienie wniosku zawartego w petycji.

15. Jak wynika z powyższego, Rada m.st. Warszawy po zapoznaniu się z wnioskami petycji dotyczącymi niepowprowadzania strefy płatnego parkowania oraz po przeanalizowaniu sprawy na posiedzeniu Komisji Infrastruktury i Inwestycji Rady m.st. Warszawy, podjęła decyzję o ich uwzględnieniu, podnosząc brak odpowiednich analiz, które jednoznacznie przesądzałyby o konieczności wprowadzenia na Saskiej Kępie i Kamionku strefy płatnego parkowania.
16. W tym miejscu należy wskazać, że we wrześniu i październiku 2021 r. sporządzony został raport pod nazwą „Przeprowadzenie badań zachowań parkingowych na potrzeby wprowadzenia i funkcjonowania strefy płatnego parkowania niestrzeżonego.” Pomiar przeprowadzono w dniach 8-14 września 2021 r., 22-28 września 2021 r., 6-12 października 2021 r. oraz 20-26 października 2021 r. Z zestawienia powyższych dat wynika, że analizy na potrzeby wprowadzenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego przeprowadzono w 2021 r. natomiast petycje, w których wnioskowano o niewprowadzanie strefy płatnego parkowania datowane są na marzec i kwiecień 2022 r., zaś uchwały Rady m.st. Warszawy, które je uwzględniały, podjęte zostały w październiku i listopadzie 2022 r.
17. Ta sekwencja czasowa wręcz zmusza do przyjęcia tezy, że analizy zostały przeprowadzone na długo przed podjęciem uchwały w sprawie petycji i w tym momencie zostały uznane przez Radę za niewystarczające. Z tego powodu petycje w sprawie niewprowadzania stref płatnego parkowania zostały uwzględnione. Wprowadzenie strefy płatnego parkowania na Saskiej Kępie i Kamionku w marcu br. nie zostało poprzedzone żadnymi dodatkowymi

- analizami. Prowadzi to do wniosku, że Rada m.st. Warszawy podjęła całkowicie odmienną decyzję, opierając się na niezaktualizowanych, a zatem nieaktualnych danych z 2021 r.
18. W tej sytuacji wydaje się zasadnym przyjęcie stanowiska, iż zamierzając ponownie zająć się sprawą, Rada m.st. Warszawy **powinna wcześniej zlecić dokonanie nowych badań**, jak również **ponowić konsultacje społeczne**. Tym bardziej, że do konsultacji przeprowadzonych wcześniej przez ZDM było szereg zastrzeżeń. Budziły one wątpliwości w zakresie sposobu komunikowania, przygotowania i ich prowadzenia ze względu na brak danych, analiz, rzetelnych odpowiedzi na pytania o skutki ewentualnego wprowadzenia SPPN na obszarze Saskiej Kępy i Kamionka.
 19. 15 marca 2022 r. Rada Dzielnicy Praga-Południe przejęła Stanowisko Nr 10/XXXIX/2022, ws. wprowadzenia SPPN na Saskiej Kępie i Kamionku, w którym wniosła o unieważnienie konsultacji przeprowadzonych w roku 2021 przez ZDM pod nazwą „*Jaka Strefa Płatnego Parkowania na Saskiej Kępie?*”, z powodu braku reprezentatywności, nierzetelność, niewiarygodność.
 20. Szereg wątpliwości, odnośnie zasadności wprowadzenia strefy mieli też radni zarówno Dzielnicy Praga-Południe, czego wyrazem były liczne interpelacje oraz zapytania łącznie ponad 40 (m.in. nr 934, 963-4, 966, 972, 981, 993-1006, 1010-12, 1312), jak również Radni m.st. Warszawy (m.in. nr 2501, 2660, 2728-2731, 2806-07, 2855-56, 2896, 3326-3330) obecnej kadencji, złożone w zakresie SPPN.
 21. Pomysł wprowadzenia strefy jest przede wszystkim mocno kontrowersyjny dla samych mieszkańców Saskiej Kępy i Kamionka, ponieważ drastycznie zmniejszy się ilość dostępnych miejsc parkingowych również dla mieszkańców.
 22. Rada podejmując uchwałę nie wykazała w żaden sposób, że zaistniały nowe przesłanki, nie przedstawiono nowych danych, czynników, analiz, które uzasadniałyby zmianę stanowiska Rady.
 23. Mimo powyższych wątpliwości, Rada m.st. Warszawy w dniu 9 marca 2023 r. podjęła Uchwałę Nr LXXIX/2558/2023 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia pobierania tych opłat.

IV.

24. Zgodnie z 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.”.

25. Niewątpliwie celem regulacji dotyczącej opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, określonym w powyżej wskazanym przepisie, jest usprawnienie ruchu pojazdów w obszarach o znacznym deficycie miejsc postojowych, z uwzględnieniem ogólnych przepisów prawnych o ruchu drogowym. Możliwym jest też uzasadnienie wprowadzenia strefy w sytuacji realizacji polityki transportowej, która, w szczególności, ma wprowadzać ograniczenia dostępności danego obszaru dla pojazdów samochodowych lub preferencji komunikacji zbiorowej.
26. Powyższe konstatacje wymagają dodatkowego uzupełnienia, w kontekście wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego, a odnoszącego się do ochrony samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, wynikającej z art. 165 ust. 2 Konstytucji. Organ nadzoru ma świadomość, iż m.st. Warszawie przysługuje swoboda w podejmowaniu decyzji co do kształtowania koncepcji polityki komunikacyjnej i transportowej, jednakże działania te winny być oparte na zasadach praworządności, a nie fiskalizmu i dążenia do zwiększenia przychodów z tytułu pobierania opłat, w tym wypadku za postój w strefie.
27. Tym bardziej, że dotychczasowa praktyka m.st. Warszawy w zakresie wyznaczania w strefie płatnego parkowania miejsc przeznaczonych na postój pojazdów, prowadzi do wniosku, że brak innych miejsc parkingowych, w których nie jest pobierana opłata za postój. Oznacza to w istocie faktyczną aprobatę dla zachowań osób korzystających z dróg publicznych, które są niezgodne z przepisami prawa - naruszają ograniczenia i zakazy postoju (np.: art. 46 ust. 2 i art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawa o ruchu drogowym – Dz. U. z 2022 r. poz. 988), zaś, w konsekwencji, celem przedsięwzięcia staje się zapewnienie przychodów gminie, a nie realizacja polityki transportowej.
28. Za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy) uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Wskazuje się, że akt prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierających delegacje do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Do istotnych wad uchwały,

skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się zatem 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 (vide: Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102).

29. Biorąc zatem pod uwagę wnioski wynikające z pkt. III. 16 – 22 niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, Rada m.st. Warszawy nie wykazała, aby zaszyły przesłanki uzasadniające wprowadzenie strefy płatnego parkowania niestrzeżonego na części Dzielnicy Pragi – Południe, w szczególności, że na podstawie tych samych dokumentów ta sama Rada uznała, że nie ma uzasadnienia dla wprowadzenia tej strefy. Z kolei sam zapis w uzasadnieniu do projektu uchwały, jaki znalazł się w druku Nr 2807 z dnia 1 lutego 2023 r. nie może stanowić, w powyższym kontekście, o prawdziwości zawartych w nim stwierdzeń. Takie działanie w istocie stanowi **istotne naruszenie art. 13b ust. 2 u.d.p.**

V.

30. Na wstępie organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z § 11 i 12 uchwały Nr XXII/743/2008 z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie uchwalenia Statutu miasta stołecznego Warszawy (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 14465, z późn. zm.):

„§ 11.1. Działalność organów Miasta i organów dzielnic jest jawna.

2. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

3. O miejscu, terminie i przedmiocie obrad Rady Miasta lub rady dzielnicy informuje się na tablicy ogłoszeń w siedzibie Prezydenta lub siedzibie zarządu dzielnicy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

4. Każdy ma prawo wstępu na sesje Rady Miasta i rad dzielnic, a także posiedzenia ich komisji.

5. Każdy ma prawo uzyskiwania informacji oraz dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym: protokołów posiedzeń organów Miasta, organów dzielnic oraz komisji Rady Miasta i rad dzielnic, o ile przepisy ustaw nie stanowią inaczej.

§ 12. Dokumenty podlegające udostępnieniu na podstawie ustaw udostępnia:

- 1) Prezydent lub osoba przez niego wskazana - jeżeli dotyczą zadań wykonywanych w Urzędzie Miasta;*

2) *kierownik jednostki organizacyjnej Miasta lub osoba przez niego wskazana - jeżeli dotyczą zadań wykonywanych przez tę jednostkę.*"

31. W § 5 ust. 2 uchwały Nr LXXIX/2558/2023 z dnia 9 marca 2023 r. Rada postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z **dniem 6 listopada 2023 r.**”.
32. Zgodnie z porządkiem obrad LXXIX sesji (druk 2867) przedmiotem obrad sesji LXXIX był projekt uchwały Rady m.st. Warszawy zmieniającej 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 – druk nr 2807 + A (pkt 7 porządku obrad). Na stronie BIP m.st. Warszawy zamieszczono projekt uchwały z dnia 9 marca 2023 r., tj. druk Nr 2807 z 1 lutego 2023 r. Zgodnie § 5 ust. 2 ww. projektu „**Uchwała wchodzi w życie z dniem 4 września 2023 r.**”. Ponadto na stronie BIP zamieszczono również autopoprawkę Prezydenta m.st. Warszawy do projektu uchwały (tj. **druk Nr 2807 A** z 27 lutego 2023 r.). Zgodnie z treścią ww. autopoprawki w projekcie uchwały m.st. Warszawy zmieniającej 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, objętej numerem druku 2807 z 1 lutego 2023 r. zaproponowano wprowadzenie w § 5 ust. 2 projektu następującą zmianę: „**2. Uchwała wchodzi w życie z dniem 2 października 2023 r.**”. Przyjęcie przez Radę w § 5 ust. 2, że uchwała wchodzi w życie z dniem 6 listopada 2023 r., prowadzi do stwierdzenia, że do projektu uchwały zaproponowano kolejną autopoprawkę, której wbrew przywołanym powyżej przepisom Statutu m.st. Warszawy, nie zamieszczono na stronie BIP m.st. Warszawy.
33. Informacja dotycząca wprowadzenia kolejnej autopoprawki wynika dopiero z zamieszczonego na stronie BIP m.st. Warszawy porządku obrad „po zmianach”. W pkt 12 „Porządku obrad LXXIX sesji Rady m.st. Warszawy w dn. 09.03.2023 r. po zmianach” wskazano, że przedmiotem obrad LXXIX sesji będzie „projekt uchwały Rady m.st. Warszawy zmieniającej 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 – **druk nr 2807 + B**”.

34. Z nagrania z sesji nie wynika jednak, aby ww. porządek obrad wprowadzający autopoprawkę B został zgłoszony, doręczony radnym, i przegłosowany w zakresie tej autopoprawki.
35. W tym miejscu wskazać należy, że porządek obrad poszczególnych sesji ustala przewodniczący rady, co wynika z kompetencji przewodniczącego do organizowania pracy rady, określonej w art. 19 ust. 2 u.s.g. Zgodnie zatem z art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Co prawda ustawa o samorządzie gminnym nie przewiduje w sposób wyraźny uchwalania porządku obrad, jednak w art. 20 ust. 1a u.s.g. określa, że wprowadzenie zmian w porządku obrad należy do rady gminy. Zgodnie zatem z art. 20 ust. 1a u.s.g. rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Innymi słowy przyznanie przewodniczącemu rady prawa do ustalania porządku obrad rady gminy nie oznacza, że radni muszą się jego woli w tym zakresie całkowicie podporządkować. Przeciwnie, rada ma prawo dokonać wszelkich zmian w przedstawionym przez przewodniczącego porządku obrad, niemniej może to uczynić bezwzględną większością ustawowego składu rady, zachowując jednocześnie wszelkie zasady związane z podejmowaniem uchwał, określone w statucie gminy.
36. W przedmiotowej sprawie sytuację zmiany i rozszerzenia przedstawionego porządku obrad rady regulują także przepisy Statutu m.st. Warszawy. Zgodnie zatem z § 28 ust. 3 Statutu m.st. Warszawy Rada Miasta, na wniosek radnego lub Prezydenta, może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady Miasta. Na wniosek Prezydenta, Przewodniczący Rady Miasta jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji projekt uchwały, jeżeli wpłynął on do Rady Miasta co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji (§ 28 ust. 5 Statutu m.st. Warszawy).
37. Organ nadzoru wskazuje, że modyfikacja punktu porządku obrad rady, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie (wprowadzenie autopoprawki B do projektu uchwały), wymaga podjęcia uchwały bezwzględną większością ustawowego składu rady. Oznacza to, że całkowita liczba głosów oddanych za zmianą musi przewyższać połowę ustawowego składu rady, a zarazem być tej połowie najbliższa. Trybunał Konstytucyjny zdefiniował pojęcie „*bezwzględnej większości ustawowego składu rady*”

gminy” jako liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem, przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą (uchwała TK z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995, nr 1, poz. 7). Zmiana porządku obrad sesji, bez możliwości podjęcia stosownych uchwał w określonym tą zmianą zakresie, czyniłaby możliwość zmiany porządku obrad, czynnością pozorną. Tezę tę potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (tak, np. NSA w wyroku z 1 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 447/08; WSA w Kielcach w wyroku z 16 października 2008 r. sygn. akt II SA/Ke 514/08). Warto w tym miejscu przywołać wykładnię dokonaną w ww. wyroku NSA: *„Rada jest organem kolegialnym i jedyną formę, w jakiej uzewnętrznia się jej wola stanowi podejmowanie uchwał. Ponieważ rada może wypowiadać się tylko w takiej formie to zmiana porządku obrad bez możliwości podjęcia w określonym nią zakresie uchwał czyniłaby możliwość zmiany porządku obrad czynnością pozorną”*. Inaczej mówiąc, generalna zasada, iż każdy radny powinien dysponować przed sesją porządkiem obrad i projektami uchwał, doznaje ograniczenia i nie może być stosowana, w przypadkach, gdy ustawodawca na szczególnych warunkach dopuścił możliwość zmiany porządku obrad sesji w trakcie jej trwania.

38. Ponadto, jak wynika z treści § 27 ust. 2, 3 i 4 Statutu m.st. Warszawy:

„2. O terminie, miejscu i porządku obrad Przewodniczący Rady Miasta zawiadamia najpóźniej na 7 dni przed terminem sesji: 1) radnych; 2) Prezydenta; 3) Skarbnika; 4) Sekretarza; 5) burmistrzów dzielnic; 6) przewodniczących rad dzielnic.

3. O terminie, miejscu i porządku obrad zawiadamia się mieszkańców Miasta.”

4. Na wniosek Prezydenta lub co najmniej 1/4 ustawowego składu Rady Miasta, Przewodniczący Rady Miasta obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Do zawiadomienia nie stosuje się terminu określonego w ust. 2.

Zgodnie z § 27 ust. 6 Statutu m.st. Warszawy *„Zawiadomienie o sesji, porządek obrad, projekty uchwał ujęte w porządku oraz inne niezbędne materiały udostępnia się radnym w formie elektronicznej w terminie, o którym mowa w ust. 2 oraz udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej. Udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej nie podlegają dokumenty zawierające ograniczenie jawności. Radni, którzy złożyli pisemną prośbę dotyczącą otrzymywania materiałów, o których mowa w zdaniu pierwszym, w formie*

papierowej, otrzymują materiały także w tej formie do skrytek radnych w terminie, o którym mowa w ust. 2.

7. Dla ważności zwołania sesji niezbędne jest, by termin, o którym mowa w ust. 2, był zachowany wobec radnych i Prezydenta.”.

39. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z pozorną zmianą porządku obrad. Z nagrania z LXXIX sesji nie wynika bowiem, żeby radni głosowali nad zmianą porządku obrad wprowadzającą do projektu uchwały autopoprawkę B, zmiana porządku obrad nie została zatem przyjęta, w konsekwencji porządek obrad nie został zmieniony w zakresie autopoprawki B. Ponadto dodać należy, że treść porządku obrad uwzględniająca autopoprawkę B nie została podczas sesji odczytana. Nie można również stwierdzić, czy radni dysponowali porządkiem obrad po zmianach i projektem uchwały uwzględniającym autopoprawkę B. W przedmiotowej sprawie czynności poprzedzające podjęcie kwestionowanej uchwały nie czynią zadość procedurze podejmowania uchwał przewidzianej zarówno w u.s.g., jak i w Statucie m.st. Warszawy.
40. Wobec powyższego, stwierdzić należy, że Rada m.st. Warszawy nie dokonała zmiany porządku obrad LXXIX sesji, co w efekcie doprowadziło do naruszenia przepisów dotyczących procedury podejmowania uchwał. Skutkiem wskazanego wyżej istotnego naruszenia prawa było podjęcie uchwały innej treści (w zakresie terminu jej wejścia w życie), niż gdyby naruszenie to nie nastąpiło.
41. Zgodnie z przyjętym w judykaturze stanowiskiem, w tym m.in. wyrażonym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*
42. Jest to, powołane w pkt. IV.28 rozstrzygnięcia, powszechnie akceptowane stanowisko. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię.

43. Jak wynika z dokumentacji przedmiotowej sprawy pismem z 6 marca 2023 r. znak: GP-KR.0006.25.2023.JST Zastępca Prezydenta m.st. Warszawy przekazał Przewodniczącej Rady m.st. Warszawy autopoprawkę do projektu uchwały (druk nr 2807B), w celu przekazania ww. autopoprawki radnym m.st. Warszawy. Zgodnie z prezentatą zamieszczoną na ww. piśmie, autopoprawka została doręczona do Rady m.st. Warszawy dopiero 7 marca 2023 r. Zarówno z dokumentacji, jak i nagrania z sesji Rady nie wynika, żeby radni zostali poinformowani o treści autopoprawki B do projektu uchwały. Z nagrania z sesji wynika jedynie, że projekt uchwały druk 2807 przyjęto wraz z autopoprawką. Autopoprawka przyjęta przez Radę nie została jednak odczytana na sesji. Z nagrania z LXXIX sesji Rady nie sposób także ustalić, nad którą autopoprawką łącznie z uchwałą Rada głosowała. Zgodnie z zamieszczoną na BIP m.st. Warszawy informacją radni głosowali nad projektem uchwały druk nr 2807 z autopoprawką: „*Wyniki głosowania z LXXIX sesji Rady m.st. Warszawy – 9 marca 2023 r. Uchwała LXXIX/2558/2023 Rady m.st. Warszawy zmieniającej 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 – druk nr 2807 + autopoprawka*”. Na marginesie dodać należy, że za przyjęciem uchwały głosowało 36 radnych, przeciw: 14, wstrzymało się: 3.

44. Z powyższego wynika, że radni głosowali nad projektem uchwały druk 2807 oraz nad jedną autopoprawką do projektu uchwały, przy czym nie jest oczywistym, której autopoprawki głosowanie dotyczyło (A czy B), co ma znaczenie dla daty wejścia w życie kwestionowanej uchwały. W sytuacji pozornej zmiany porządku obrad, zgodnie z którą uchwała wchodzi w życie z dniem 6 listopada 2023 r., nie sposób uznać, że projekt uchwały uwzględniający autopoprawkę B został przyjęty. Reasumując, w przedmiotowej sprawie mamy zatem do czynienia z naruszeniem przepisów regulujących procedurę

podejmowania uchwał, co niewątpliwie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

45. Mając na uwadze treść § 5 ust. 1 kwestionowanej uchwały, zgodnie z którym uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, organ nadzoru podkreśla, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości lub wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP. Z tego też względu organ uznał za słuszne stwierdzenie nieważności aktu w całości. Powołując się na treść art. 87 i 94 Konstytucji RP oraz art. 40 u.s.g. wskazuję, że choć brak jest ustawowej definicji aktu prawa miejscowego, to powszechnie przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne, w których ujęto normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny zaś charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi skierowane do adresatów w celu wskazania określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny wyraża się w tym, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Abstrakcyjność normy oznacza, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty odnosząc się zatem mają do zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś zrealizować się w wyniku jednorazowego zastosowania. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) występujących poza organami administracji, a będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego mogą regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Stanowią zatem prawo dla wszystkich, którzy znajdą się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego, bądź tylko przebywające na terenie jej działania. Nie oznacza to jednak konieczności, by akty prawa miejscowego dotyczyły wszystkich mieszkańców jednostki terytorialnej. Wystarczające będzie, gdy zawarte w takim akcie normy o charakterze abstrakcyjno – generalnym, będą skierowane do nieograniczonego kręgu adresatów. Dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego, znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania

o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

46. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, doszło również do **rażącego naruszenia art. 20 ust. 1a u.s.g., w powiazaniu z § 27 ust. 7 Statutu m.st. Warszawy, a w wyniku tego, także do naruszenia art. 2, art. 87 i art. 94 Konstytucji RP oraz art. 40 u.s.g.**

VI.

47. Organ nadzoru podnosi, że sposób sformułowania przepisów zawartych w Uchwale LXXIX/2558/2023 Rady m.st. Warszawy, jest wysoce nieprecyzyjny, co w konsekwencji, mając na uwadze treść § 4 Uchwały, którym Rada powierza wykonanie jej Prezydentowi m.st. Warszawy, skutkuje, w istocie, przeniesieniem uprawnień Rady m.st. Warszawy wynikających z **art. 13b ust. 2 i 3 u.d.p.** na Prezydenta Miasta, a w konsekwencji **istotnym naruszeniem tych przepisów.**
48. Zgodnie z treścią Załącznika Nr 1 do uchwały nr LXXIX/2558/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 marca 2023 r. dotyczący wytyczenia granic dla Obszaru II w pkt. 6, 11 i 17 zastosowano konstrukcję opisu granicy Strefy poprzez wskazanie, że granica ta biegnie „przedłużeniem”, przy czym sposób dokonania tego przedłużenia jest wysoce nieprecyzyjny.
49. Nawet jeśli uznać, iż przedłużenie faktycznie jest widoczne na mapie, i nie jest żadnym przedłużeniem, co widać wyraźnie w przypadku pkt. 17, to ze względu na nieprecyzyjność mapy i jej niską skalę, a przez to określenie przebiegu granicy kreską, która w terenie ma szerokość co najmniej kilku metrów, powoduje, że dopiero na terenie Dzielnicy Praga – Południe właśnie Prezydent będzie decydował o faktycznym przebiegu granicy Strefy, co nie może mieć miejsca.
50. Zgodnie z art. 13b ust. 2 u.d.p. strefę płatnego parkowania ustala się na określonym obszarze. Uchwała określająca SPPN, w tym jego obszar, jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne, a ustalone w nim granice, nie mogą budzić wątpliwości interpretacyjnych, a tym bardziej ustalenia nie mogą być wewnętrznie sprzeczne. Oznacza to w konsekwencji, że wyznaczenie tych granic, zarówno w części tekstowej uchwały, jak również na jej załączniku graficznym, powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dane tereny zostały objęte Strefą.

VII.

51. Jak wskazano w pkt I.5 rozstrzygnięcia, podstawę prawną do wydania przedmiotowej Uchwały stanowiły art. 18 ust. 2 pkt 15 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 u.d.p.
52. Organ nadzoru wskazuje, że powołana podstawa prawna nie jest prawidłowa w zakresie, w jakim powołuje art. 13f ust. 2 u.p.d. Zgodnie z tym przepisem *„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.”*
53. Mając na względzie fakt, iż przedmiotowa Uchwała LXXIX/2558/2023 Rady m.st. Warszawy jedynie dokonuje zmiany obszaru objętego Strefą Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, nie ustalając jakichkolwiek opłat dodatkowych, a jedynie zmienia zakres podmiotowy grupy objętej stawką zerową opłaty za postój pojazdu samochodowego w SPPN, wskazanie rzeczowego przepisu jest niezasadne.
54. Niemniej, mając na uwadze treść tezy 3 wyroku w składzie 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 1999 r. (sygn. akt: OSA 1/99), którą to tezę organ nadzoru w pełni przyjmuje, podnosi, że „samo powołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały przez organ samorządu terytorialnego nie jest uchybieniem tej rangi, które zawsze musi prowadzić do stwierdzenia przez Sąd nieważności takiej uchwały albo stwierdzenia jej niezgodności z prawem, mimo że w stanie prawnym obowiązującym w dniu wydania uchwały była podstawa prawna do wydania takiej uchwały przez organ, który ją wydał.(...)” Organ nadzoru wskazuje, że podanie błędnej podstawy prawnej w niniejszej sprawie nie narusza jakiegokolwiek interesu prawnego, i nie jest uznane za istotne naruszenie prawa, przy czym w kontekście ilości podniesionych uwag, organ wskazuje na to w drodze uzupełnienia zarzutów także **naruszenie § 139 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”** (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

VIII.

55. Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, w tym także wątpliwości co do dnia wejścia w życie kwestionowanej uchwały, organ nadzoru stwierdza,

że przedmiotowa uchwała istotnie narusza prawo, z tego też względu konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu Stołecznemu Warszawie 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 całości z dniem jego doręczenia.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/