



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.702.2021

Łódź, 21 października 2021 r.

**Rada Miejska w Łodzi**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 oraz 1834)

**stwierdzam nieważność**

**§ 1 pkt 2 uchwały oraz załącznika do uchwały Nr XLVIII/1469/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 15 września 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi oraz opłat za postój w tej strefie i sposobu ich pobierania.**

### **U z a s a d n i e**

Dnia 1 października 2021 r. organ nadzoru wysłał zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie ww. uchwały wskazując na wątpliwości w zakresie zmiany zakresu terytorialnego strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Łodzi poprzez dodanie w § 1 pkt 15 i 61 załącznika do ww. uchwały ul. Krakowskiej (lewa odnoga od ul. Minerskiej do końca) i al. Unii Lubelskiej (od ul. Konstantynowskiej do al. Bandurskiego), a także w § 1 ust. 2 pkt 6 tego załącznika „Sektora VI” ograniczonego do wskazanych ulic, pomimo braku wskazania spełnienia przesłanek ustawowych do takiej zmiany. Wskazano przy tym, że przekazana do organu nadzoru uchwała w ogóle nie zawiera uzasadnienia. Ponadto, organ nadzoru powziął wątpliwości w zakresie tego czy uchwała została zaopiniowana przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm.).

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W wyjaśnieniach udzielonych pismem z 7 października 2021 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi podkreślił, że z uwagi na zbliżające się zakończenie dużej inwestycji miejskiej - rozbudowy ZOO, w tym budowy Orientarium - inwestycji, która będzie atrakcją na skalę krajową, Miasto powinno być przygotowane na przyjęcie bardzo dużej ilości zwiedzających (szacuje się ok. 1 mln rocznie), w tym w przeważającej mierze zmotoryzowanych. Ponieważ w bezpośrednim sąsiedztwie ZOO istnieje deficyt miejsc postojowych, zasadnym jest włączenie istniejących ulic z wyznaczonymi miejscami postojowymi do obszaru Strefy. Powinno to zapewnić odpowiednią rotację parkujących pojazdów oraz zachęcić część pasażerów pojazdów samochodowych do zaparkowania na miejscach postojowych poza obszarem Strefy i do skorzystania z komunikacji zbiorowej celem dojazdu do ZOO. Przewodniczący dodał również, że te okoliczności wskazano w uzasadnieniu do uchwały, które załączono do wyjaśnień. Ponadto, Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi wyjaśnił, że projektodawcą przedmiotowej uchwały jest Prezydent Miasta Łodzi, będący jednocześnie, jak wyżej wskazano, zarządcą dróg publicznych oraz organem zarządzającym ruchem na terenie miasta Łodzi. W takim wypadku nie można wymagać od organu opiniowania jego własnego wniosku o ustanowienie strefy płatnego parkowania. Stałoby to w sprzeczności z ratio legis przepisu art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych, którym jest zapewnienie zarządcy drogi i organowi zarządzającemu ruchem na drodze: po pierwsze wiedzy o zamiarze ustanowienia strefy płatnego parkowania na obszarze, na którym sprawują oni zarząd drogami lub zarządzają ruchem na drogach, po wtóre zaś możliwości wypowiedzenia się co do tego zamiaru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Przepis art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych stanowi, że 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. Stosownie do ust. 3 cytowanego przepisu, podjęcie uchwały zależy od uznania rady gminy (rady miasta), która ma w tym zakresie pewną swobodę, jednakże nie jest to swoboda niczym nieograniczona. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że przy podejmowaniu uchwały w sprawie strefy płatnego parkowania organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi kierować się ustawowymi kryteriami, tj. znacznym deficytem miejsc postojowych, potrzebą organizacji ruchu, dążeniem do zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacją lokalnej polityki transportowej, w tym wprowadzeniem preferencji dla komunikacji zbiorowej.

Analiza wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi oraz załączonego do nich uzasadnienia do projektu uchwały przekonują, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę nie kierowała się przesłankami określonymi w przepisach ustawy o drogach publicznych. Wyjaśnienia oraz uzasadnienie wskazują bowiem, że zmiana strefy związana jest wyłącznie z rozbudową łódzkiego ZOO i planowanym otwarciem Orientarium. Wiąże się z tym stwierdzenie, że nowa inwestycja będzie odwiedzana „nie tylko przez mieszkańców Łodzi, ale również gości z całej Polski”. W związku z tym uznano, że należy zapewnić „odpowiednią liczbę miejsc parkingowych oraz właściwą rotację pojazdów”. W ocenie organu nadzoru uzasadnienie do uchwały opiera się jedynie na przewidywaniach organu podejmującego uchwałę, które nie mają oparcia w jakichkolwiek analizach. Są to tylko i wyłącznie przypuszczenia Rady Miejskiej w Łodzi, które mogą, ale nie muszą znaleźć odzwierciedlenia w rzeczywistości. To wszystko potwierdza także fragment uzasadnienia mówiący o zwiększeniu dochodów z opłat postojowych, których wartość „z uwagi na brak danych trudno oszacować”.

W piśmiennictwie podkreśla się, że opłaty za parkowanie w strefach parkowania płatnego nie pełnią wyłącznie funkcji fiskalnych. Inaczej mówiąc, opłat parkingowych nie można zawężać do jednego ze źródeł pożytków płynących z własności drogi publicznej. Strefa parkowania powinna służyć organom gminy przede wszystkim do prowadzenia polityki transportowej w wymiarze lokalnym. Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie ma wpływać na ograniczenie ruchu pojazdów samochodowych na określonych obszarach lub skłaniać użytkowników dróg do skorzystania ze środków komunikacji zbiorowej. Zalety stref parkowania - oprócz stworzenia w centrach miast miejsc postojowych - polegają także na zmniejszaniu zanieczyszczeń środowiska spowodowanych nadmiernym ruchem pojazdów. Nie ulega wątpliwości, że strefa parkowania płatnego może być wprowadzona wyłącznie na ściśle określonych obszarach, które muszą odpowiadać właściwościom wskazanym w art. 13b ust. 2. Po pierwsze, obszar, dla którego ustanawia się strefę, musi charakteryzować się deficytem miejsc postojowych. Ustalenie tej przesłanki może odbyć się przez przeprowadzenie analizy dostępności miejsc przeznaczonych na postój pojazdów samochodowych. Po drugie, strefa ta ma służyć organizacji ruchu na określonym obszarze gminy. Ze względu na małą dostępność miejsc przeznaczonych do postojowych, powiązany ze strefą obowiązek uiszczenia opłat parkingowych ma skłaniać użytkownika drogi do opuszczenia strefy. Najczęściej strefy płatnego parkowania są wprowadzane w centrach dużych aglomeracji, m.in. w celu tworzenia warunków dostępności tych terenów dla większej liczby pojazdów, a także zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza (W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach*

*publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010). W judykaturze wskazuje się zaś, że 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 (wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 731/21). Powyższe orzeczenie dotyczyło podwyższenia opłat godzinowych i zryczałtowanych oraz wydłużenia godzin płatnego parkowania, jednakże bez wątpienia odnosi się to również do sytuacji zmiany zakresu terytorialnego strefy płatnego parkowania. Organ nadzoru podziela poglądy zaprezentowane w literaturze i orzecznictwie oraz wyraża stanowisko, że przedmiotowa uchwała powinna zostać podjęta po przeprowadzeniu stosownych analiz przez Radę Miejską w Łodzi w zakresie tego czy proponowana zmiana uwzględnia przesłanki ustawowe. Wyniki tych analiz powinny zostać przedstawione mieszkańcom w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały. Tymczasem, całokształt okoliczności faktycznych sprawy wskazuje, że takich analiz nie przeprowadzono, a zatem nie sposób ustalić czy w nowopowstałej strefie rzeczywiście występuje znaczny deficyt miejsc postojowych, czy uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, a także czy dojdzie w ten sposób do rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji ewentualnej lokalnej polityki transportowej, o której również adresaci uchwały nie dowiadują się z uchwały i uzasadnienia.

Co więcej, w ocenie organu nadzoru wszystkie przesłanki określone w art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych mają charakter rzeczywisty, a nie potencjalny. Powyższe oznacza, że aby wprowadzić strefę płatnego parkowania na danym obszarze, to deficyt miejsc postojowych czy też potrzeby organizacji ruchu występują już w momencie podjęcia uchwały i niejako „wymuszają” na organie stanowiącym podjęcie określonych działań. Ustawodawca używa bowiem określenia „obszar charakteryzujący się znacznym deficytem miejsc”, nie zaś „obszar potencjalnie mogący się charakteryzować”. Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru została podjęta właśnie o takie hipotetyczne, prawdopodobne w założeniu Rady Miejskiej w Łodzi wystąpienie znacznego deficytu miejsc postojowych, a nie o rzeczywiste jego istnienie.

Ponadto, ze względu na pewną swobodę i związaną z tym uznaniowość organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przy podejmowaniu uchwał w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, organ musi mieć na uwadze art. 2 Konstytucji RP

kształtującej zasadę demokratycznego państwa prawnego, a także wynikającą z tego zasadę proporcjonalności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada proporcjonalności jest elementem składowym zasady państwa prawnego. Państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa. Racjonalny prawodawca stanowi prawo sprawiedliwe, stąd w zasadzie sprawiedliwości należy też upatrywać podstaw obowiązywania zasady proporcjonalności (...) Zasada proporcjonalności w szerokim ujęciu kładzie szczególny nacisk na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia. (wyrok TK z dnia 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95). Należy rozstrzygnąć trzy istotne zagadnienia: 1) czy regulacja ta jest właściwa dla osiągnięcia zamierzonych celów, 2) czy jest ona niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do zakresu ciężarów nakładanych na obywatela (wyrok TK z dnia 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98). Uzasadnienie przekazane wraz z wyjaśnieniami przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi nie przekonuje, że organ stanowiący miał na uwadze zasadę proporcjonalności przy wprowadzeniu nowego sektora do strefy płatnego parkowania. Nie zbadano bowiem czy wprowadzenie nowego sektora jest niezbędne, celowe i proporcjonalne. Również z tego powodu brak analiz, o których wspomiano wyżej wpływa na istotne naruszenie prawa przez przedmiotową uchwałę we wskazanym zakresie.

Równocześnie, organ nadzoru uznaje wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi w zakresie zaopiniowania zmian w strefie płatnego parkowania przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach zgodnie z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych. W sytuacji, w której projektodawcą przedmiotowej uchwały jest Prezydent Miasta Łodzi, będący jednocześnie zarządcą dróg publicznych oraz organem zarządzającym ruchem na terenie miasta Łodzi, obowiązek zaopiniowania wniosku nie znajduje zastosowania. Powyższe jednak nie rzutuje na zasadność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym zakresie.

W sytuacji, w której zapisy § 1 pkt 15 i 61 oraz § 1 ust. 2 pkt 6 załącznika do ww. uchwały w istotny sposób naruszają art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych oraz art. 2 Konstytucji RP, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie. Ze względu na to, że po stwierdzeniu nieważności tych zapisów w obrocie prawnym pozostałyby dwa załączniki o tożsamej treści (do uchwały Nr XLI/1273/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r. oraz do przedmiotowej uchwały), co mogłoby powodować wątpliwości wśród adresatów aktu prawa miejscowego, w tej sytuacji koniecznym

stało się stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 uchwały oraz całości załącznika do przedmiotowej uchwały.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

*Tobiasz Bocheński*

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Łodzi