

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Gliwicach
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2
WYDZIAŁ II
tel. (32) 238-98-30

Dnia 1 sierpnia 2024 r.
Sygn. akt II SA/GI 1344/19

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

Urząd Miejski w Gliwicach
Sekretariat Biura Rady Miasta

data wpływu 05-08-2024

UM.

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE
Biuro Podawcze

List polecony
Data wpływu 05-08-2024

Liczba zał. 0
UM.727741.2024

Rada Miejska w Gliwicach
ul. Zwycięstwa 21
44-100 Gliwice

- VPA
- Komisja Gosp.
Kameralna
- BR
Przewodniczący
Rady Miejskiej Gliwice
2024-08-
Marek Piszczak

DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 lipca 2024 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 18 grudnia 2019 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Gliwice - Wschód w Gliwicach. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XXVI/506/2012.

Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne (1 plik)

Sygn. akt II SA/GI 1344/19

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Łucja Franciszek (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Andrzej Matan, Sędzia WSA Rafał Wolnik
Protokolant	starszy referent Barbara Urban

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 18 grudnia 2019 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Gliwice - Wschód
w Gliwicach
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach
z dnia 25 października 2012 r. nr XXVI/506/2012
w przedmiocie strefy płatnego parkowania

oddala skargę.



Wyrok

z dnia 18.12.2019

Sygn. akt

II SA/GI 1344/19

~~Dotyczy~~

prawomocny(eg) od dnia

13.09.2023

sędzia / referendarz sądowy

Julia Krupka

UZASADNIENIE

Zaskarżoną uchwałą Rada Miasta Gliwice ustaliła na drogach publicznych strefę płatnego parkowania w centrum miasta, określoną na planie graficznym, stanowiącym zał. nr 1, w której pobierana będzie opłata za parkowanie. Tekst jednolity uchwały ogłoszono w dniu 11 lipca 2019 r.

- z uwzględnieniem zmian, wprowadzonych uchwałą zmieniającą zał. nr 1, podjętą w dniu 14 czerwca 2018 r. nr XXXVIII/822/2018 (Dz. Urzęd. Woj. Śl. z dnia 21 czerwca 2018 r. poz. 3931).

W skardze do sądu administracyjnego Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w części, a to:

- § 3 ust. 4 – w zakresie określenia warunków formalnych uprawniających do zryczałtowanej opłaty tzw. abonamentu mieszkańca,
- § 7 ust. 1 – w zakresie terminu płatności opłaty dodatkowej.

Zdaniem Prokuratora, uchwała w tej części narusza art. 32 Konstytucji RP w zw. z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) oraz art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej. Postanowienia § 3 ust. 4 uchwały ograniczają bowiem krąg potencjalnych podmiotów uprawniających do skorzystania z preferencyjnych stawek za parkowanie z powodu uzależnienia tego prawa od zameldowania, czy posiadania pojazdu na podstawie określonego tytułu prawnego, co prowadzi do niezgodnego z prawem zróżnicowania mieszkańców strefy wobec mieszkańców innych części miasta oraz względem siebie. Gdy idzie o postanowienia § 7 ust. 1 uchwały, Prokurator zarzucił, że z mocy art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych w zw. z art. 21 § 1 pkt 1 i art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej, termin do uiszczenia opłaty dodatkowej wynosi 14 dni i nie może być modyfikowany, nawet w sposób korzystny dla zobowiązanych. Stąd też brak podstaw do określenia terminu płatności dodatkowej w kwocie 20 zł, o ile zostanie uiszczona w terminie 7 dni.

Zdaniem skarżącego, powyższe naruszenia są istotne i rażące, co winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w części.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta wniósł o jej oddalenie. Zdaniem organu, ustawa o drogach publicznych, wskazuje jedynie, że preferencje mogą być przyznane dla niektórych użytkowników drogi, lecz nie określa kryteriów, jakimi organ winien się kierować. Skoro możliwe jest wprowadzenie abonamentu dla

mieszkańców, to musi być możliwość zweryfikowania faktu zamieszkiwania w obszarze strefy w drodze dokumentu urzędowego oraz wykazanie tytułu prawnego do pojazdu (vide: wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r. sygn. akt I OSK 1112/17). Organ dodał, że celem ustanowienia strefy jest wymuszenie rotacji pojazdów w obszarze deficytu miejsc postojowych.

Gdy idzie zaś, o § 7 ust. 1 uchwały, organ gminy podniósł, że opłata dodatkowa powstaje z mocy prawa i nie wymaga decyzji administracyjnej. Rada gminy posiada zaś uprawnienia do ustalenia jej wysokości i sposobu pobierania oraz różnicowania wysokości tej opłaty w zależności od terminu jej uiszczenia.

W toku rozprawy sądowej Prokurator podtrzymał skargę i zawarte w niej zarzuty, z tym że rozszerzył żądanie w ten sposób, że domagał się stwierdzenia nieważności § 3 uchwały w całości, bowiem ust. 1 tego przepisu wprowadza kryterium zameldowania, do którego nawiązuje ust. 4. Domagał się również stwierdzenia nieważności § 7 ust. 1 w całości.

Pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi z przyczyn wskazanych w odpowiedzi na nią, powołując się na przywołane orzecznictwo.

Na pytanie Sądu Prokurator wyjaśnił, że uchwała mogłaby odwoływać się jedynie do faktu zamieszkiwania, a nie zameldowania dla wykazania statusu mieszkańca strefy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga nie jest uzasadniona.

Zaskarżona uchwała nie narusza bowiem prawa, a w szczególności art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, wyżej powołanej (obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 2068) i art. 32 Konstytucji RP oraz art. 21 § 1 pkt 1 i art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej.

Zgodnie z § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały, preferencyjne stawki opłat (tzw. abonament mieszkańca), przysługuje zameldowanym mieszkańcom ulic, dla których wprowadzono strefę płatnego parkowania. Ust. 4 tego przepisu, wymienia dokumenty oraz oświadczenia, upoważniające do nabycia takiego abonamentu. Są to dowód osobisty i dowód rejestracyjny pojazdu, oświadczenie o zameldowaniu przy ulicy, na której wyznaczono taką strefę, a w przypadku pojazdów użytkowanych w ramach umowy leasingowej, najmu lub użyczenia – kopia takiej umowy, poświadczonej za zgodność z oryginałem.

Faktem jest, że przepis § 3 uchwały, ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z preferencyjnych stawek opłat za parkowanie. Jednakże wbrew twierdzeniom skarżącego, ograniczenie to dotyczy jedynie wymogu zameldowania, a nie obejmuje wymogu posiadania określonego tytułu prawnego do pojazdu. W uchwale nie wyłączono bowiem żadnego tytułu do pojazdu, a jedynie § 3 ust. 4 uchwały wprowadza dodatkowe wymogi dla użytkowników pojazdu na podstawie umowy leasingowej, najmu lub użyczenia. Osoby te nie są pozbawione możliwości korzystania z abonamentu mieszkańca, lecz zobowiązane są do wykazania tytułu prawnego do pojazdu, którego nie są właścicielem, przez przedłożenie kopii umów. W żadnym wypadku organ gminy, którego działanie zaskarżono, nie naruszył w ten sposób konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej. Rada gminy jest władna do żądania wykazania tytułu prawnego do pojazdów, a więc faktu jego legalnego posiadania i dochowania określonych wymogów przy zawieraniu umów cywilnoprawnych, podlegających obowiązkowi podatkowemu.

Zdaniem sądu administracyjnego, nie sposób zarzucić organowi gminy naruszenia prawa powszechnie obowiązującego, jeżeli przy stosowaniu prawa miejscowego stawia wymogi, wynikające z ustaw. Dotyczy to wynikającego z § 3 ust. 1 i 4 uchwały, wymogu zameldowania. Istotne jest, że w uchwale nie ograniczono kręgu osób uprzywilejowanych w zależności od zameldowania na pobyt stały, czy też jedynie czasowy. Nie różnicowano zatem mieszkańców danej strefy wobec siebie, ani wobec mieszkańców innych części miasta.

Obowiązek mieszkaniowy wynika z art. 24 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (obecnie Dz. U. z 2019 r. poz. 1397). Z mocy art. 2 cyt. ustawy, ewidencja ludności identyfikuje tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych. Rejestr mieszkańców stanowi system ewidencji ludności (art. 3 ustawy).

Nie ma zaś prawnego znaczenia fakt, że niedopełnienie obowiązku meldunkowego nie podlega sankcji karnej.

Zasadnie podniosła Gmina w odpowiedzi na skargę, że jedynie poprzez postawienie wymogu zameldowania przy danej ulicy, możliwa jest obiektywna weryfikacja statusu mieszkańca. Osoby, które nie dopełniły obowiązku meldunkowego, nie mogą zatem liczyć na równe traktowanie z osobami, które dochowały obowiązku ustawowego.

Istotny jest też cel ustawowy ustanowienia strefy płatnego parkowania, a więc zwiększenie rotacji parkujących pojazdów, ograniczenie dostępności danego obszaru

dla pojazdów lub wprowadzenie preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Rada gminy władna jest do wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłat dla niektórych użytkowników drogi (ust. 4 pkt 2 tego przepisu).

Wprowadzenie opłaty abonamentowej dla zameldowanych przy danej ulicy mieszkańców, nie narusza zatem delegacji ustawowej, ani art. 32 Konstytucji RP. Jedynie w przypadku osób zameldowanych możliwa jest bowiem weryfikacja statusu mieszkańca (vide: wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 stycznia 2019 r. sygn. akt III SA/Kr 404/18, Lex nr 2606694).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Oznacza to konieczność wskazania wspólnej cechy uzasadniającej równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (vide: wyrok TK z dnia 20 października 1998 r. sygn. akt IC 7/98, OTK 1998 Nr 6 poz. 96).

Z tych względów sąd administracyjny nie stwierdził naruszenia prawa w zakresie postanowień § 3 ust. 1 i 4 zaskarżonej uchwały.

Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia prawa, gdy idzie o § 7 ust. 1 uchwały. Przepis ten nie określa bowiem terminu płatności opłaty dodatkowej, a jedynie różnicuje wysokość tej opłaty w przypadku jej uiszczenia w terminie 7 dni. Jak podała Gmina w odpowiedzi na skargę, w uchwale nie zmodyfikowano zatem terminu płatności zobowiązania, który nie jest konkretyzowany w drodze decyzji administracyjnej. Zdaniem sądu administracyjnego, delegacja ustawowa z art. 13f ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, uprawniająca organ gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, nie zabrania różnicowania wysokości opłaty w zależności od terminu jej uiszczenia. Skarżący nie wskazał na tego rodzaju naruszenie prawa, lecz zarzucił modyfikację Ordynacji podatkowej poprzez podanie terminu płatności opłaty. Tymczasem § 7 ust. 1 uchwały przewiduje dwie wysokości tej opłaty:

- 1) 20 zł – jeżeli zostanie uiszczona w terminie 7 dni,
- 2) 50 zł – po tym terminie.

Oznacza to jedynie zastosowanie preferencyjnych stawek opłaty dodatkowej w zależności od terminu jej uiszczenia. Tego rodzaju zabieg nie może być kwalifikowany jako istotne naruszenie prawa (vide: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 maja 2015 r. sygn. akt II SA/Sz 251/15, Lex nr 1760665).

Sygn. akt II SA/GI 1344/19

Z tych wszystkich względów nie stwierdzając istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę jako nieuzasadnioną na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325).





WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 września 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	sędzia NSA Maciej Dybowski (sprawozdawca)
Sędziowie:	sędzia NSA Elżbieta Kremer sędzia del. WSA Jakub Zieliński
Protokolant:	starszy sekretarz sądowy Dariusz Bociarski

po rozpoznaniu w dniu 13 września 2023 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Gliwice-Wschód
w Gliwicach
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach
z dnia 18 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/GI 1344/19
w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Gliwice-Wschód
w Gliwicach
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach
z dnia 25 października 2012 r. nr XXVI/506/2012
w przedmiocie strefy płatnego parkowania

1. oddala skargę kasacyjną;
2. oddala wniosek Rady Miejskiej w Gliwicach o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w całości



UZASADNIENIE

Wyrokiem z 18 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/GI 1344/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (dalej wyrok II SA/GI 1344/19) oddalił skargę Prokuratora Rejonowego Prokuratury Rejonowej Gliwice-Wschód w Gliwicach na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach z 25 października 2012 r. nr XXVI/506/2012 w przedmiocie strefy płatnego parkowania (dalej Uchwała; k. 26, 35-37 akt sądowych).

Skargę kasacyjną wywiódł Prokurator Rejonowy Prokuratury Rejonowej Gliwice-Wschód w Gliwicach (dalej Prokurator lub skarżący kasacyjnie), zaskarżając wyrok II SA/GI 1344/19 w części, w jakiej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach oddalił skargę na postanowienia uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach z 25 października 2012 r. nr XXVI/506/2012 dotyczącej zapisu § 3, zarzucając wyrokowi naruszenie:

1. przepisu postępowania w postaci jego niewłaściwego zastosowania: art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej ppsa) w zw. z art. „90” [winno być „91” - uw. NSA] ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej usg) przez oddalenie skargi w wyniku uznania, że zaskarżona Uchwała w zakresie § 3 odpowiada upoważnieniu ustawowemu i konstytucyjnej zasadzie równości, w sytuacji gdy Rada Miejska w Gliwicach w związku z ustaleniem strefy płatnego parkowania wprowadziła opłatę zryczałtowaną (preferencyjną) za parkowanie w strefie płatnego parkowania dla niektórych użytkowników drogi, tj. takich, którzy legitymują się zameldowaniem w nieruchomościach usytuowanych przy ulicach położonych w strefie płatnego parkowania, co na skutek przekroczenia przez organ upoważnienia ustawowego z art. 13b ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm., dalej udp), które - w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa - nie dopuszcza do nierównego traktowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na dopełnienie obowiązku meldunkowego i powinno doprowadzić do zastosowania przez Sąd orzekający art. 147 § 1 ppsa w zw. z art. „90” [winno być „91” - uw. NSA] ust. 1 i 4 usg oraz stwierdzenia nieważności zaskarżonej części aktu prawa miejscowego z powodu istotnego naruszenia prawa, przy czym uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

2. prawa materialnego: art. 13b ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 udp w zw. z art. 7, 2, 32 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78 poz. 483; sprost. z 2001 r. nr 28 poz. 319; zm. z 2006 r. nr 200 poz. 1471; z 2009 r. nr 114 poz. 946, dalej Konstytucja RP)] polegające na przyjęciu, w wyniku błędnej wykładni prawa, że Rada Miejska w Gliwicach, wprowadzając opłatę zryczałtowaną (tzw. „Abonament mieszkańca”) za parkowanie w strefie płatnego parkowania dla niektórych użytkowników drogi, tj. tylko takich, którzy legitymują się zameldowaniem w nieruchomościach usytuowanych przy ulicach położonych w strefie płatnego parkowania, działała w granicach upoważnienia ustawowego i z zachowaniem konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa i w konsekwencji niezasadnym oddaleniu skargi na zasadzie art. 151 ppsa, w sytuacji gdy Uchwała w zakresie § 3 przyjęta została w wyraźnej sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami równości wszystkich wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej, a więc z istotnym naruszeniem prawa usprawiedliwiającym stwierdzenie, na podstawie art. 147 § 1 ppsa w zw. z art. „90” [winno być „91” - uw. NSA] ust. 1 i 4 usg, nieważności całego § 3 zaskarżonego aktu prawa miejscowego.

Skarżący kasacyjnie wniósł o: uchylenie zaskarżonego wyroku w części, w jakiej Sąd oddalił skargę na postanowienia spornej Uchwały dotyczące zapisu § 3 i stwierdzenie nieważności Uchwały w odniesieniu do § 3; wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie (k. 52-55v akt sądowych).

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miejska w Gliwicach, reprezentowana przez adw. Krzysztofa Sawickiego, wniosła o jej oddalenie w całości i zasądzenie od skarżącego [kasacyjnie] na rzecz organu [zwrotu] kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych (k. 62-63v akt sądowych).

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 183 ppsa, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej i bierze z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania; bada przy tym wszystkie podniesione przez skarżącego zarzuty naruszenia prawa (uchwała pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 października 2009 r. I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1/1). W sprawie nie zachodzą przesłanki nieważności postępowania.

Zgodnie z art. 193 zdanie drugie ppsa, w brzmieniu obowiązującym od 15 sierpnia 2015 r., uzasadnienie wyroku oddalającego skargę kasacyjną zawiera

ocenę zarzutów skargi kasacyjnej. Regulacja ta, jako mająca charakter szczególny, wyłącza przy tego rodzaju rozstrzygnięciach odpowiednie stosowanie do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wymogów dotyczących elementów uzasadnienia wyroku, przewidzianych w art. 141 § 4 w zw. z art. 193 zd. pierwsze ppsa. Naczelny Sąd Administracyjny nie przedstawia w uzasadnieniu wyroku oddalającego skargę kasacyjną opisu ustaleń faktycznych i argumentacji prawnej podawanej przez organy i Sąd I instancji. Sporządzone przez Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie wyroku może zostać zawężone wyłącznie do oceny tych aspektów prawnych, które świadczą o braku usprawiedliwionych podstaw skargi kasacyjnej, z którego to uprawnienia Naczelny Sąd Administracyjny w rozpoznawanej sprawie postanowił skorzystać. Rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym (art. 182 § 2 i 3 ppsa).

Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi może być naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 ppsa), a także naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 ppsa). Skarżący kasacyjnie postawił zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji zarówno przepisów postępowania mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy, jak i prawa materialnego. Ustalony stan faktyczny w tej sprawie nie został objęty zaskarżeniem. Biorąc pod uwagę uregulowany granicami skargi kasacyjnej zakres kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, stwierdzić należy, że skarga kasacyjna, oparta na obu podstawach kasacyjnych, nie zawiera usprawiedliwionych podstaw.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wzorcem kontroli aktu prawa miejscowego jest przepis ustawy w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały (przykładowo - wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 14.2.2012 r. IV SA/Po 1228/12, cbosa). Prokurator zarówno w skardze (s. 3 akapit pierwszy), jak i w skardze kasacyjnej (s. 3/4 skargi kasacyjnej) podniósł, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach nr XXVI/506/2012 w przedmiocie strefy płatnego parkowania podjęta została dnia 25 października 2012 r., a następnie była wielokrotnie zmieniana, w tym w wyniku rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z 6 grudnia 2012 r. nr NPII.4131.1.599, a uchwałą z 11 lipca 2019 r. Rada Miejska w Gliwicach podjęła uchwałę nr VII/131/2019 o ogłoszeniu tekstu jednolitego

uchwały nr XXVI/506/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 25 października 2012 r. w przedmiocie określenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych oraz zasad pobierania opłat za parkowanie na terenie miasta Gliwice (k. 4, 53-53v akt sądowych), zatem należy przyjąć, że Prokurator, jako wzorce kontroli, wskazał przepisy właściwych ustaw w dniu podjęcia uchwały z 11 lipca 2019 r. o ogłoszeniu tekstu jednolitego uchwały nr XXVI/506/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 25 października 2012 r.

Zarzut naruszenia „art. 90 ust. 1 i 4 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)” został postawiony niestaranie, albowiem „art. 90” usg, zarówno w brzmieniu ustawy o samorządzie gminnym w dniu 25 października 2012 r., jak i w dniu 11 lipca 2019 r., nie miał ustępu 4. Art. 90 usg nie był w kontrolowanej sprawie relewantny, bowiem ustawodawca w ustępie 1 stanowił: „Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia.” (w brzmieniu obowiązującym zarówno dnia 25 października 2012 r. jak i dnia 11 lipca 2019 r.). W dniu podjęcia uchwały z 11 lipca 2019 r. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym obowiązywała w brzmieniu t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506, który wszedł w życie dnia 15 marca 2019 r., zmiana usg weszła w życie dopiero 15 sierpnia 2019 r. i nie miała wpływu na zakres kontroli zaskarżonej Uchwały.

Z istoty obu zarzutów skargi kasacyjnej, a zwłaszcza podniesienia „[...] powinno doprowadzić do zastosowania przez Sąd orzekający art. 147 § 1 ppsa w zw. z art. 90 ust. 1 i 4 usg oraz stwierdzenia nieważności zaskarżonej części aktu prawa miejscowego z powodu istotnego naruszenia prawa [...] z istotnym naruszeniem prawa usprawiedliwiającym stwierdzenie na podstawie art. 147 § 1 ppsa w zw. z art. 90 ust. 1 i 4 usg nieważności całego § 3 zaskarżonego aktu prawa miejscowego” (s. 2-3 skargi kasacyjnej), Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do wniosku, że doszło do oczywistych omyłek przy powoływaniu art. „90” ust. 1 i 4 usg, a skarżący kasacyjnie, jako wzorzec kontroli, pragnął wskazać art. 91 ust. 1 i 4 usg.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, zm. poz. 12, 317; z 2019 r. poz. 688, 730, dalej udp), korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego

parkowania. Delegację do ustalenia strefy płatnego parkowania zawiera art. 13b ust. 3 udp. Zgodnie z art. 13b ust. 4 w zw. z art. 13b ust. 3 udp.

Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania: 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł; 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi; 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 (art. 13b ust. 4 udp w brzmieniu obowiązującym w dniu 11 lipca 2019 r.).

Ustawodawca, konstruując upoważnienie ustawowe zawarte w art. 13b ust. 4 pkt 2 udp, nie wprowadził w ustawie kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy (rada miasta) 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 radzie gminy (radzie miasta). Swoboda rady gminy (rady miasta) przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczenia opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej nie jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie zakreślone jest przez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie.

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 (art. 13b ust. 2 udp). Osobami które obowiązane są do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest każda osoba władająca pojazdem, niezależnie od tytułu prawnego (wyrok NSA z 19.9.2019 r. I OSK 1226/19, cbosa).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7.10.2011 r. I OSK 1276/11 (cbosa) stwierdził, że ustawodawca, wprowadzając w ustawie o drogach publicznych możliwość tworzenia stref płatnego parkowania, kierował się nie tylko potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób. Towarzyszący rozwojowi

aglomeracji miejskich wzrost liczby posiadanych przez obywateli aut sprawił, że w centrach miast zaczęło brakować przestrzeni do ich parkowania (zwykle w takich też miejscach powstają strefy płatnego parkowania). Centra miast, charakteryzujące się ścisłą zabudową, niejednokrotnie nie pozwalają na sytuowanie nowych obiektów budowlanych, takich jak parkingi miejskie, a istniejące miejsca parkingowe to najczęściej wydzielona w tym celu przestrzeń w pasie drogowym. Problem tworzenia stref płatnego parkowania w swej istocie dotyczy nie tylko potrzeby zaprowadzenia ładu przestrzennego, a więc bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale wiąże się również z koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw tych obywateli, których domy czy mieszkania znajdują się właśnie w centrach miast, gdzie dojazd bądź dojście do miejsca zamieszkania są utrudnione z uwagi na liczbę znajdujących się tam pojazdów (ochrona prawa własności). Tworzenie stref płatnego parkowania, na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie o drogach publicznych, jest zatem ograniczeniem podyktowanym ochroną konstytucyjnych wartości, pozostającym w zgodzie z zasadą proporcjonalności.

Z zasady równości wobec prawa, określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji oraz zakaz różnicowania w tym traktowaniu bez przyczyny znajdującej należyte uzasadnienie w przepisie rangi ustawowej. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) winny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary. Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 udp, rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania, może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że przewidziane w nim ulgi mogą być ustanowione „dla niektórych użytkowników drogi”, a więc nie dla wszystkich. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, uprzywilejowana kategoria użytkowników drogi może zostać wyodrębniona nie tylko według kryterium miejsca zamieszkania, ale również wedle kryterium tytułu prawnego przysługującego im w stosunku do posiadanego samochodu. Wyodrębnienie kategorii osób fizycznych posiadających pojazd na podstawie najsilniejszych tytułów prawnych, jakimi są własność i współwłasność oraz na podstawie konsumenckiej umowy leasingu, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., bowiem wykazanie tych tytułów jest możliwe w sposób pewny. Tym samym, uprzywilejowani posiadacze samochodów legitymują się istotną cechą, której nie

posiadają inni posiadacze, legitymujący się pozostałymi tytułami prawnymi do samochodu, co umożliwia zróżnicowanie ich sytuacji prawnej bez naruszenia zasady równości wobec prawa. Twierdzenie to znajduje uzasadnienie w treści § 11 ust. 2 pkt 3 załącznika nr 1 pt.: „Instrukcja w sprawie rejestracji pojazdów” do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1088 ze zm.), który nakazuje wpisywanie w rubryce przy kodzie C tylko te tytuły prawne do samochodu, które Rada Miasta Opola przyjęła jako przesłanki uprawniające do ulg w opłatach za postój pojazdów samochodowych w płatnej strefie parkowania. Zatem rozróżnienie obu kategorii posiadaczy samochodów nastąpiło w oparciu o cechę relewantną, ponieważ tytuł prawny do samochodu uprzywilejowanej uchwałą kategorii umożliwia weryfikację jego posiadania przez organ wydający kartę parkingową. Natomiast organ ten nie ma możliwości skutecznej weryfikacji innych tytułów prawnych do posiadania samochodu, co w rezultacie mogłoby prowadzić do licznych nadużyć co do korzystania z prawa do ulgowej opłaty parkingowej (wyrok NSA z 28.2.2019 r. I OSK 1112/17, cbosa).

Z art. 13b ust. 4 pkt 2 udp nie wynika, by rada gminy (rada miasta; dalej rada miasta) nie była upoważniona do uchwalenia przepisów konkretyzujących wymogi abonamentu. Art. 13b udp wymaga rozpatrzenia w kontekście pełnej regulacji prawnej, dotyczącej opłaty za postój pojazdów samochodowych, gdyż źródło wątpliwości dotyczących jego interpretacji tkwi w treści art. 13 ust. 1 pkt 1 udp. Według tego przepisu, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Realizacja opłat w Strefie Płatnego Parkowania może się odbywać przez wykupienie abonamentu mieszkańca. Dlatego treść art. 13b ust. 1 udp, interpretowanego z pominięciem art. 13 ust. 1 udp, nie powinna budzić wątpliwości. Obowiązek uiszczenia opłaty wiąże się każdorazowo z parkowaniem pojazdu na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Z tego powodu regulacja przyjęta Uchwałą pozwala na powiązanie abonamentu z numerem rejestracyjnym pojazdu. Służy potrzebie zaprowadzenia ładu przestrzennego, a więc bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Jeżeli obowiązek wnoszenia opłaty za postój pojazdu samochodowego dotyczy korzystających z dróg publicznych, a ustalając strefę płatnego parkowania rada miasta upoważniona została do wprowadzenia opłat

abonamentowych lub zryczałtowanych dla niektórych użytkowników, to podanie w abonamencie numeru rejestracyjnego samochodu stanowi przesłankę poboru tej opłaty i umożliwia kontrolę przyznania abonamentu użytkownikom dróg, wskazanym w Uchwale (np. legitymujących się abonamentem mieszkańca).

Art. 13b ust. 4 [pkt 2 i 3 - uw. NSA] udp upoważniał Radę Miasta Gliwice do określenia dokumentów upoważniających do nabycia „Abonamentu mieszkańca”, co Rada uczyniła w § 3 ust. 4 Uchwały.

Skarżący kasacyjnie upatruje naruszenia art. 13b ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 1 udp w kontekście art. 7, 2, 32 i 94 Konstytucji RP przez naruszenie zasady równości wobec prawa, polegające na ograniczeniu kręgu podmiotów uprawnionych do przywileju wynikającego z „Abonamentu mieszkańca”. Wprawdzie Konstytucja RP udziela organom samorządu terytorialnego w art. 94 stosunkowo szerokiego zakresu swobody w stanowieniu prawa miejscowego, akty te winny być bowiem wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, to nie oznacza to, że podejmowane w uchwałach rozwiązania mogą być dowolne, o ile tylko mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nie stosuje się zasady, że to co nie jest zabronione jest dozwolone, ale zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. W tym kontekście należy podkreślić, że konstytucyjna zasada równości materialnej dopuszcza odmienne traktowanie adresatów normy prawnej, jeżeli różnicowanie jest oparte o cechę istotną. O ile bowiem są to rozwiązania ingerujące w zakres swobód obywatelskich lub też nakładające na obywateli określone obowiązki, to muszą one cechować się odpowiednią proporcjonalnością (wyrok NSA z: 19.11.2014 r. I OSK 2257/14; 18.11.2016 r. I OSK 1978/16, cbosa).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie wskazuje się, że uchwała rady gminy (rady miasta) podejmowana na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 1, 3 i 4 udp jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP), który stanowi: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

W doktrynie prawa wskazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego mają większą swobodę w zakresie stanowienia prawa miejscowego niż organy upoważnione w Konstytucji do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Przepisy art. 92 i art. 94 Konstytucji mają zbliżony cel - służą realizacji prymatu ustawy i zachowaniu spójności systemu prawa. Na tle art. 92 Konstytucji utrwalił się pogląd, że zawsze zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z 10.4.2001 r. U 7/00, OTK 2001/3/56 s. 380, akceptowany przez L. Garlickiego w: Konstytucja RP. Komentarz, Wyd. Sejm. 2005 t. IV s. 13, uw. 11 do art. 22). Wymóg ustawowego określenia ograniczeń zawiera w sobie nakaz dochowania odpowiedniej jakości unormowania ustawowego - zwłaszcza z punktu widzenia zasady określoności. Zarówno na tle klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), jak i art. 31 ust. 3, wykluczone jest ustanawianie przepisów pozbawionych dostatecznego stopnia precyzji (L. Garlicki - op. cit. s. 14, uw. 11 do art. 22). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie jednoznacznie wskazuje się, że upoważnienie do wydania aktu wykonawczego winno być szczegółowe, w celu wykonania ustawy; winno zawierać szczegółowe wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego (art. 92 ust. 1 Konstytucji; orzeczenie TK z: 19.10.1988 r. Uw 4/88, OTK 1988 s. 79; 23.10.1995 r. K 4/95, OTK 1995/2/s.100; 22.9.1997 r. K 25/97, OTK 1997/3-4/s.304; 25.5.1998 r. U 19/97, OTK 1998/4/s. 262-263; wyrok z: 24.3.1998 r. K 40/97 r., OTK 1998/2/s.72; 26.10.1999 r. K 12/99 OTK 1999/6/120 s. 682-685 i przywołane piśmiennictwo; K. Działocha w: Konstytucja RP. Komentarz, Wyd. Sejmowe 2001 t. II s.10-14 uw. 7-9; s. 16-35 uw. 11-20 do art. 92). Wniosek taki wypływa z porównania upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego z upoważnieniem do wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy (art. 92 i art. 94 Konstytucji). W przypadku upoważnienia do wydania aktu wykonawczego do ustawy Konstytucja wymaga zawarcia wytycznych (art. 92 ust. 1 zd. 2), natomiast w przypadku upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego takiego wymogu Konstytucja nie określa.

W doktrynie wskazuje się, że art. 94 Konstytucji określa względnie luźny związek między upoważnieniem (tym samym ustawą) a aktem prawa miejscowego, wydanym na jego podstawie. Luźniejszym w każdym razie niż ten, jaki wynika z formuły art. 92 ust. 1 Konstytucji, nakazującej wydawanie rozporządzeń w celu wykonania ustaw. Wyklucza on co do zasady wymóg wykonawczego charakteru

aktów prawa miejscowego jako warunek ich legalności (K. Działocha w: Konstytucja RP. Komentarz, Wyd. Sejmowe 2001 t. II, uw. 4 s. 5 do art. 94). W doktrynie prawa wskazuje się, że jednostki samorządu terytorialnego mają większą swobodę w zakresie stanowienia prawa miejscowego niż organy upoważnione w Konstytucji do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy (P. Radziejewicz w: red. P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Wolters Kluwer 2019 s. 305, uw. 2). Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego różni się od upoważnienia do wydania rozporządzenia określonego w art. 92 Konstytucji (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, C.H. Beck 2012 s. 547 nb 3).

Ocena zgodności aktu prawa miejscowego z upoważnieniem ustawowym nie może abstrahować od tego, jakiej materii dotyczy dany akt. W sprawach objętych zadaniami własnymi samorządu terytorialnego czy władztwem podatkowym, samorządowi przysługuje więcej swobody prawodawczej (art. 166 ust. 1, art. 168 Konstytucji; M. Wiącek, Upoważnienie do wydania samorządowego aktu prawa miejscowego w świetle Konstytucji RP, ZNSA 2013/3/s. 107-110 uw. 5-7). Wskazuje się, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, która wyraża się, między innymi, w powierzeniu samorządowi zadań publicznych, wykonywanych przez ten samorząd, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, wymaga pozostawienia organom samorządu terytorialnego możliwie dużej samodzielności kształtowania prawa miejscowego (I. Chojnacka, Przesłanki legalności aktu prawa miejscowego w orzecznictwie sądów administracyjnych, ZNSA 2012/4/44-43, uw. 5.2).

Swoboda rady miasta przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczania opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej nie jest nieograniczona. Tworzenie stref płatnego parkowania, na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, jest ograniczeniem podyktowanym ochroną konstytucyjnych wartości, pozostającym w zgodzie z zasadą proporcjonalności.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Uchwały, preferencyjne stawki opłat (tzw. Abonament mieszkańca), przysługują zameldowanym mieszkańcom ulic, na których wprowadzono strefę płatnego parkowania. W § 3 ust. 4 Uchwały wymieniono dokumenty i oświadczenia upoważniające do nabycia takiego abonamentu. Są to: dowód osobisty i dowód rejestracyjny [pojazdu] wnioskującego, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej [...]; oświadczenie o zameldowaniu przy ulicy, na której wyznaczono SPP, a w przypadku pojazdów użytkowanych w ramach umowy

leasingowej, najmu lub użyczenia - kopia takiej umowy, poświadczonej za zgodność z oryginałem. Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2019 r. poz. 1397, dalej uel) obywatel polski przebywający na terenie Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązany jest dokonywać zameldowania na pobyt stały lub czasowy. Wobec powszechności prób obejścia uchwały w zakresie możliwości nabycia abonamentu postojowego przez osoby, które nie zamieszkują pod adresem w danej strefie płatnego parkowania, uchwałodawca prawidłowo zastosował proporcjonalny środek, wprowadzając wymóg okazania dowodu rejestracyjnego pojazdu z widniejącym adresem zamieszkania właściciela/współwłaściciela zgodnie z adresem zameldowania - stanowiący dowód wniesienia opłaty za postój wyłącznie w podstrefie miejsca zameldowania (wyrok NSA z 25.3.2021 r. I OSK 2568/20, cbosa).

Nie sposób skutecznie zarzucać Radzie Miasta w Gliwicach, że dla wykazania przesłanki korzystania z opłaty abonamentowej odwołała się do wykazania dopełnienia ustawowego obowiązku zameldowania w lokalu, położonym przy ulicy, objętej strefą płatnego parkowania.

Określoną w Uchwale podstawą do nabycia abonamentu postojowego na parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania jest także posiadanie pojazdu samochodowego na podstawie określonego tytułu prawnego. Unormowania. Uchwały w tym zakresie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie naruszają zasady równości wobec prawa. Zasada równości wobec prawa wymaga, by podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną były traktowane równo, bez różnic faworyzujących lub dyskryminujących. Wprowadzanie różnicowania jest dopuszczalne tylko, gdy jest uzasadnione, to znaczy gdy pozostaje w związku bezpośrednim celem przepisów, wagą interesu, dla którego różnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom (wyroki TK z: 6.12.1997 r. K 8/97; 4.1.2000 r. K 18/99). We wskazanej regulacji Uchwały Rada nie zróżnicowała w sposób dyskryminujący mieszkańców strefy płatnego parkowania zarówno wobec innych mieszkańców miasta, jak i wzajemnie wobec siebie. Nie przewidywała ona wprowadzenia różnicowania w możliwości wykupienia identyfikatora postojowego tylko dla mieszkańców zamieszkujących z zamiarem pobytu stałego, a pozbawienie takiej możliwości, np. niektórych mieszkańców zamieszkujących na pobyt czasowy. Celem zaskarżonej regulacji jest powiązanie miejsc parkingowych usytuowanych

przy ulicach, na których wyznaczono strefę płatnego parkowania, z właścicielami lub użytkownikami pojazdów, którzy są zameldowani pod adresami znajdującymi się przy tej strefie, by umożliwić im uzyskanie preferencyjnej, zryczałtowanej opłaty w wysokości 120 zł miesięcznie („Abonamentu mieszkańca”) za parkowanie. Regulacja taka nie ma charakteru dyskryminującego (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP) i służy celom, jakie ustawodawca wskazał w art. 13b ust. 2 udp. Wymiernie oddziałuje ona na porządek w ruchu drogowym w aspekcie parkowania pojazdów, umożliwiając mieszkańcom pozostawianie przez nich pojazdów w pobliżu ich miejsca zamieszkania. Nie ulega wątpliwości, że osoby niezamieszkujące w danej strefie płatnego parkowania nie mają rzeczywistego interesu w pozostawianiu pojazdu w tej strefie na dłuższe okresy, a więc do korzystania z dobrodziejstwa przewidzianego w Uchwale. Jeżeli w ogóle korzystają oni z miejsc parkingowych znajdujących się w strefie płatnego parkowania, to czynią to sporadycznie, podczas gdy mieszkańcy strefy zmuszeni są do parkowania w strefie na co dzień. Brak preferencyjnej stawki dla mieszkańców strefy oznaczałoby w istocie znaczne koszty po ich stronie, które niejednokrotnie wykluczałyby możliwość pozostawiania samochodu w strefie, to znaczy w pobliżu miejsca zamieszkania. Nie wszystkie drogi publiczne w mieście Gliwice objęte są strefą płatnego parkowania, lecz tworzy się ją jedynie w centrum miasta na obszarze charakteryzującym się znacznym deficytem miejsc postojowych (§ 1 ust. 1 Uchwały). Ograniczenie osobom niezamieszkującym w strefie płatnego parkowania możliwości parkowania samochodu (szczególnie na zasadach preferencyjnych) umożliwia lub ułatwia funkcjonowanie zmotoryzowanym mieszkańcom strefy. Ograniczenie to, mając na uwadze zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), nie stanowi naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) ani zasady zakazującej dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP), będących jednymi z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Odnośnie do aktu prawa miejscowego (art. 94 Konstytucji RP), jakim jest Uchwała, stwierdzić trzeba, że Rada Miasta w Gliwicach, jako organ władzy publicznej, działał na podstawie i w granicach prawa (art. 7, art. 94 Konstytucji RP). W konsekwencji, zarzuty natury konstytucyjnej podniesione w niniejszej sprawie nie zasługiwały na uwzględnienie.

W tych okolicznościach i stanie prawnym Sąd I instancji prawidłowo uznał, że brak było przesłanek do stwierdzenia nieważności Uchwały w części objętej § 3. Skoro zaskarżona Uchwała nie narusza istotnie prawa (art. 91 ust. 1 i 4 usg), to zaskarżony wyrok nie narusza 147 § 1 ppsa. Sąd I instancji prawidłowo zastosował art. 151 ppsa. Skarżący kasacyjnie nie przedstawił przekonywającej argumentacji, która mogłaby stanowić podstawę dla podważenia zaskarżonego wyroku. Nie wykazał on naruszenia przepisów postępowania, mogącego mieć istotny wpływ na wynik sprawy ani naruszenia prawa materialnego. Naczelny Sąd Administracyjny, w pełni aprobując stanowisko Sądu I instancji wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, stwierdza, że zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej nie mogły być skuteczne. W konsekwencji, zaskarżony wyrok w całości odpowiada prawu, a skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Polska czerpie z dorobku europejskiej kultury prawnej - w tym austriackiej - w szczególności z dorobku w dziedzinie prawa administracyjnego procesowego i materialnoprawnego. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wiadomym jest (art. 106 § 4 ppsa), że współcześnie regulacje obowiązujące w Wiedniu wiążą uprawnienia do ryczałtowej opłaty za parkowanie pojazdów z faktem zameldowania na terenie strefy płatnego parkowania.

Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 ppsa, oddalił skargę kasacyjną. Odmowa zasądzenia zwrotu kosztów postępowania od Prokuratora wynikała z uchwały Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 lipca 2017 r. I OPS 1/17 (ONSAiWSA 2017/6/95, s. 15-16), zgodnie z którą prokurator, który - działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 ppsa - zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym - w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego.

