



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 maja 2018 r.

Poz. 2744

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 393/17 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 28 lutego 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-
Szostak (sprawozdawca)
Sędzia WSA Maciej Guziński

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu
Wydziału III Halina Rosłan

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 28 lutego 2018 r.
sprawy ze skargi H. K.

na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy
z dnia 1 grudnia 2003 r. nr XIV/169/03

w przedmiocie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w Świdnicy oraz
wysokości stawek

opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach
publicznych na terenie

Miasta Świdnica

- I. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały w części „a w soboty w godzinach od 10:00 do 14:00”;**
- II. stwierdza nieważność załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały w zakresie: § 2 pkt 2 w części „w soboty w godzinach od 10:00 do 14:00”, § 3 pkt 4, § 4 pkt 4, § 6 pkt 1, § 7 pkt 2, § 8, § 9 pkt 2;**
- III. dalej idącą skargę oddala;**
- IV. zasądza od Gminy Świdnica na rzecz skarżącego kwotę 576 (pięćset siedemdziesiąt sześć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Uzasadnienie

H. K. (dalej: strona; skarżący), wniósł skargę na uchwałę nr XIV/169/03 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w Świdnicy oraz wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta Świdnica oraz na uchwałę nr VIII/65/15 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 maja 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w Świdnicy oraz wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta Świdnica.

Sprawa skargi na uchwałę XIV/169/03 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r. została zapisana pod sygnaturą akt III SA/Wr 393/17. Natomiast sprawa skargi na uchwałę nr VIII/65/15 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 maja 2015 r., została wydzielona do odrębnego postępowania.

H. K. domagał się „uchylenia i stwierdzenia nieważności” uchwały nr XIV/169/03 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r.

Skarżący podał, że w dniu 16 grudnia 2016 r. na piśmie wezwał Radę Miejską w Świdnicy do zaprzestania naruszeń prawa oraz interesu prawnego poprzez niezgodne z prawem uchwały Rady Miejskiej dotyczące strefy płatnego parkowania w Świdnicy. Skarżący wyjaśnił, że organ wykonawczy wymusza bezprawnie opłaty w strefie płatnego parkowania sprzecznie z art. 13 b ustawy o drogach publicznych za postój w miejscach niewyznaczonych oraz wszczyna bezprawnie postępowania egzekucyjne.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 4 pkt 3 uchwały nr XIV/169/03 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r. w którym wprowadzono stawkę zerową dla kierowców inwalidów na miejscach oznaczonych znakiem D-18a, wraz z Tabliczką T-29, którzy posiadają zezwolenie do korzystania z ułatwień w ruchu drogowym wydane przez Starostę. Zapis ten, zdaniem skarżącego, wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego.

W piśmie procesowym z dnia 18 kwietnia 2017 r. skarżący na wezwanie sądu do oświadczenia co jest przedmiotem skargi i jakie przepisy zostały w jego opinii naruszone, sprecyzował swoje żądania wskazując, że wnosi o stwierdzenie nieważności:

- § 2 zaskarżonej uchwały oraz 2 pkt 3 załącznika nr 3 uchwały. Zapisy te w opinii skarżącego są niezgodne z treścią art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych,

- § 5 pkt 1 zał. nr 3 uchwały w części „wysokości uwidocznionej na znaku D-44”, § 5 pkt 4 w części „I umieszczenie biletu, karty abonamentu za przednią szybą w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości” z powodu braku podstawy prawnej do wydania i ustanowienia takiego wymogu,

- § 6 ust. 2, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 8 zał. nr 3 uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Świdnicy wniosła o jej oddalenie w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że strona nie wezwała do usunięcia naruszenia prawa przez uchwałę XIV/169/03 Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r.

Ustosunkowując się merytorycznie do skargi, podniesiono, że kwestionowane zapisy uchwały nie naruszają przepisów ustawowych. Działając na podstawie art. 13b ust. 3 i ust. 4 oraz art. 13f ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych, Rada Miejska ustaliła strefę płatnego parkowania oraz opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych Miasta Świdnicy i sposób ich pobierania, określony w załącznikach.

Wskazano, że ustawodawca przyznał radzie gminy (miasta) uprawnienie, z którego rada może, ale nie musi skorzystać, w szczególności w odniesieniu do wprowadzenia wskazanych opłat (abonamentowej i zryczałtowanej) oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Ustawodawca nie wprowadził żadnych innych ograniczeń ani wytycznych dla rad gmin (miast) wiążących się ze skorzystaniem z uprawnienia do wprowadzenia wymienionych opłat. Oznacza to, że jeżeli rada gminy (miasta) korzystając z przyznanego jej uprawnień zdecyduje się na ustalenie strefy płatnego parkowania i w dalszej kolejności skorzysta z uprawnienia odnośnie wprowadzenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej, szczegółowe ustalenie zasad czy wysokości tych opłat również pozostają w gestii rad gminy (miasta).

Swoją udział w sprawie zgłosił także Prokurator Rejonowy Prokuratury Rejonowej w Świdnicy, który zawarł stanowisko w piśmie procesowym z 27 lutego 2018 r. Odnosząc się do argumentów ponoszonych

przez skarżącego oraz wskazując na rozbieżności orzecznictwa dotyczącego pobierania opłat za postój w strefie płatnego parkowania, stwierdził, mając zatem na uwadze zarówno cele fiskalne jak i cele związane z ochroną dóbr kultury i koniecznością zapewnienia mieszkańcom Świdnicy oraz innym obywatelom swobodnego przemieszczania się, rotacyjne parkowanie w centrum miasta, że jako zasadne uznać należy opowiedzenie się za dopuszczalnością poboru opłat za postój w miejscach oznaczonych nie tylko znakami poziomymi i pionowymi, ale również w miejscach oznaczonych wyłącznie znakami pionowymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje;

Stosownie do treści przepisów art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. 2017.2188 t.j. z dnia 2017.11.28) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W świetle powołanego przepisu ustawy sąd administracyjny w zakresie swojej właściwości ocenia zaskarżony akt administracyjny według kryterium zgodności z prawem materialnym i przepisami postępowania administracyjnego, według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jego wydania.

Jak wynika z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Jedynym kryterium oceny stosowanym przez sąd jest legalność, czyli zgodność z prawem takiego aktu. Jeżeli sąd uzna, że akt jest niezgodny z prawem, wówczas stwierdza jego nieważność w części lub w całości, a jeżeli przepis szczególnie wyłącza taką możliwość, to stwierdza, że został wydany z naruszeniem prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Skutkiem stwierdzenia nieważności jest utrata mocy aktu prawnego *ex tunc*, czyli z mocą wsteczną (od samego początku jego obowiązywania). Konsekwencją stwierdzenia nieważności jest m. in. to, że rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wydane na podstawie takiego aktu podlegają wzruszeniu. Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek jego uchylecia lub zmiany upoważnienia do jego wydania powoduje, że przez pewien czas taki akt obowiązywał i określał prawa i obowiązki różnych podmiotów. Bezdyskusyjne jest, że w okresie jego obowiązywania nie ma żadnych przeszkód, aby skutecznie wnieść skargę do sądu administracyjnego i aby sąd tę skargę rozpatrzył. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dominuje pogląd, z którym zgadza się Sąd w składzie orzekającym w tej sprawie, że po uchyleniu aktu prawa miejscowego (a także zmianie jego treści) dopuszczalne jest badanie jego legalności i stwierdzenie nieważności, (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 3 września 2009 r., sygn. II SA/Bd 581/09, LEX nr 569856 czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 26 lutego 2008 r., II SA/Op 569/07, LEX nr 506841).

Kryterium legalności przewidziane w art. 1 § 2 ustawy ustrojowej umożliwia sądowi administracyjnemu wyeliminowanie z obrotu prawnego każdej uchwały naruszającej prawo. Z drugiej jednak strony, sądy te są zobowiązane do oddalenia skargi, jeśli zaskarżony akt jest zgodny z przepisami prawa materialnego i procesowego (art. 151 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Natomiast zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Również zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875; dalej też: u.s.g.), organy stanowiąc akty prawa miejscowego działać muszą na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach.

Najliczniejszą grupę aktów prawa miejscowego stanowionych przez samorząd terytorialny tworzą przepisy wydawane na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych. Są to akty o zróżnicowanym przedmiocie, których celem jest określenie reguł funkcjonowania społeczności lokalnej, a więc rozwiązania stanowiących podstawę zarządzania samorządu terytorialnego, stosownie do pojawiających się kwestii i specyfiki lokalnej oraz potrzeb społeczności miejscowej i warunków jej funkcjonowania. W zakresie wykonywania upoważnień zawartych w ustawach szczegółowych, wspólnoty lokalne mają swobodę w kształtowaniu treści prawa miejscowego. Jednak powinny uwzględniać wskazania ustawodawcy,

który określa jak już wskazano – zagadnienia, będące przedmiotem regulacji, a także organ upoważniony (por. M. Baon-Wiaterek, Prawo miejscowe jako podstawa funkcjonowania społeczności lokalnej, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej- z.76). To oznacza, że pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany.

Oceniając legalność aktu prawa miejscowego należy mieć na uwadze, że w obowiązującym systemie prawnym prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP brak jest bowiem delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. Samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw w postaci prawa miejscowego zakłada co prawda różnicowanie ich treści, ale to różnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Jak wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2017.1875 t.j. z dnia 2017.10.09), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem (co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz. U. nr 100, poz. 908).

W świetle art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. w związku z ust. 4 a contrario, sankcja nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy została zastrzeżona wyłącznie dla istotnych naruszeń prawa. Do kategorii istotnych naruszeń prawa orzecznictwo zalicza naruszenia znaczące, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez ich wadliwą wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak np. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 15 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1136/17).

Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, (w wersji obowiązującej na dzień złożenia skargi) „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”. Warunkiem wniesienia skargi jest uprzednie wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa skarżoną uchwałą. Jak wynika z akt sprawy, skarżący, działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wezwał Radę Miejską w Świdnicy do usunięcia naruszenia prawa.

Przed przystąpieniem do oceny zaskarżonego przez skarżącego aktu Sąd zobligowany jest skontrolować także, czy skarga pochodzi od uprawnionej do jej złożenia strony oraz czy strona wyczerpała środki zaskarżenia. Sąd przyjął, że z treści wezwania do usunięcia naruszenia prawa z dnia 16 grudnia 2016 r. wynika, że zamiarem skarżącego było próba wzruszenia nie tylko uchwały z dnia 29 maja 2015 r. VIII/65/15, ale również uchwały z 1 grudnia 2003 r. XIV/169/03.

Odnosząc się natomiast do problemu istnienia interesu prawnego skarżącego w rozpoznawanej sprawie Sąd przypominał, że postępowanie sadowoadministracyjne bezwzględnie oparte jest na zasadzie skargowości. Jak już wskazano, przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., reguluje tę kwestię w ten sposób, że „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego”.

Uprawnienie do wniesienia skargi na uchwałę określającą strefę płatnego parkowania oraz wysokości płatności za parkowanie w tej sferze pojazdu samochodowego posiada niewątpliwie mieszkaniec strefy płatnego parkowania, jak i użytkownik tej strefy. Niewątpliwie skarżący jest zarówno mieszkańcem strefy płatnego parkowania jak i jej użytkownikiem. Skarżący ma zatem legitymację skargową do wniesienia niniejszej skargi, w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Kontroli tut. Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r. nr XIV/169/03 w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w Świdnicy oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta Świdnicy oraz załączniki do w/w uchwały.

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowiły przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w tym art. 13 b ust. 3 i 4 oraz art. 13 f (t.j. Dz.U.200 nr 71, poz. 838 ze zm.). Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Opłatę, o której mowa w tym przepisie, pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo, co wynika z art. 13 b ust. 1 w/w ustawy.

Zgodnie z art. 13 b ust. 4 ustawy o drogach publicznych rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych 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.

Mając na względzie przywołane przepisy Sąd podzielił twierdzenia skarżącego co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 2 w części: „a w soboty w godzinach od 10:00 do 14:00” wskazanej uchwały.

W powyższym przepisie lokalny prawodawca unormował kwestie związane z godzinami i dniami, w których pobierana są opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania w Świdnicy, m.in. wskazał, że opłaty te pobierane są w soboty w godzinach od 10:00 do 14:00. Regulacja taka stanowi jednak istotne naruszenie prawa i jako taka musi zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

W tym miejscu wskazać należy, że brak jest legalnej definicji „dnia roboczego”, jednak kwestia ta była wielokrotnie rozważana w orzecznictwie i uznać należy, że została w pełni wyjaśniona. Aby doprecyzować to zagadnienie należy przytoczyć uchwałę 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r. o sygn. I OPS 1/11, w której wprost stwierdzono, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Teza ta została rozwinięta w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2016 r., sygn. I OSK 3507/15, w którym wskazano, że skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., to należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa - prawa administracyjnego, w tym na gruncie u.d.p. Stąd wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 u.d.p., wobec braku legalnej definicji „dni roboczych”, powinna uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który by zapewniał bezpieczeństwo prawne, a zatem aby wykładnia tego przepisu nie prowadziła do niejednolitej wykładni takich samych pojęć.

Jak wynika z powyżej przytoczonych orzeczeń, bez wątpienia sobota nie jest dniem roboczym, w związku z czym – co wynika wprost z treści art. 13 b ust. 1 ustawy o drogach publicznych – niedopuszczalne jest pobieranie opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania w soboty.

Z tego samego powodu konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2 załącznika nr 3 do uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r. nr XIV/169/03, w którym ponowione zostało stwierdzenie, że strefa płatnego parkowania funkcjonuje w soboty w godzinach od 10:00 do 14:00.

W kolejności wskazując na § 4 uchwały, w którym wprowadzono stawkę zerową opłat dla wymienionych w pkt 1-4 § 4 uchwały kategorii użytkowników dróg podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy, rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, a także określa sposób pobierania opłaty (sprawdzania), niewątpliwie także tej abonamentowej, objętej stawką zerową (art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy). Wskazać należy, że znak drogowy D-18a oznaczający „parking - miejsce zastrzeżone” został uregulowany w przepisach prawnych, a szczególnie w Rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów

drogowych. Znak ten należy do kategorii: znaki informacyjne i ma na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Tabliczka wskazuje natomiast, że parking posiada miejsca przeznaczone dla pojazdów przewożących lub kierowanych przez osoby niepełnosprawne. Jest stosowana ze znakami D-18 (parking), D-18a (parking - miejsce zastrzeżone) i D-18b (parking zadaszony). Miejsca i stanowiska postojowe wyznacza się za pomocą odpowiednich znaków drogowych, określonych w przepisach wykonawczych do ustawy Prawo o ruchu drogowym: w rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2002 r., poz. 1393 ze zm.) i rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2003 r., nr 220, poz. 2181, ze zm.). Znaki dotyczące strefy płatnego parkowania i miejsc postojowych w tej strefie mają charakter znaków informacyjnych (art. 7 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Nie kreują one zatem obowiązku uiszczenia opłaty za postój w miejscach wyznaczonych tymi znakami, lecz informują, że w tych miejscach taki obowiązek istnieje z mocy prawa. Sąd nie dopatrył się aby Rada Miejska w Świdnicy naruszyła przepisy prawa wprowadzając stawkę zerową opłaty parkingowej dla kierowców inwalidów w miejscach oznaczonych znakami drogowymi zgodnie z przepisami prawa, którzy posiadają zezwolenie do korzystania z ułatwień w ruchu drogowym wydane przez Starostę. Zaznaczenia dodatkowego wymaga, że w art. 8 ust. 3a i ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym wskazano uprawnienia dla osoby niepełnosprawnej, której na określonych tymi przepisami prawa warunkach wydaje kartę parkingową przewodniczący powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, która umożliwia niestosowanie się do niektórych znaków drogowych oraz umożliwia korzystanie z wyznaczonych miejsc parkingowych.

Ustawodawca konstruując powyższe upoważnienie ustawowe, nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych 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, zasad ich pobierania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy (radzie miasta). Dlatego Sąd nie podziela stanowiska o konieczności stwierdzenia nieważności postanowień w zakresie ustalenia stawki zerowej dla wymienionych użytkowników dróg.

W § 5 uchwały wskazano, że: „Sposób pobierania opłat w Strefie Płatnego Parkowania określa regulamin Strefy Płatnego Parkowania stanowiący załącznik nr 3 do uchwały”. Sąd dokonując oceny legalności treści tego zapisu odniósł się do załącznika nr 3 uchwały, w tym § 5 pkt 1 i 4, § 6 pkt 2, § 7 i § 8.

Dokonując takiej oceny zaznaczyć należy, że swoboda rady gminy (rady miasta) przy określaniu powyższych kwestii nie jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie określone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. Jak stanowi art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych 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.

Ustawodawca, wprowadzając możliwość tworzenia stref płatnego parkowania, kierował się niewątpliwie nie tylko potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób. 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 (zob. wyrok NSA z 14.12. 2017 r., I OSK 1449/17, zapadły w zakresie badania przedmiotowej uchwały).

Mając na względzie wskazany cel dla wprowadzania stref płatnego parkowania Sąd stwierdził konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 3 pkt 4, § 4 pkt 4, § 6 pkt 1, § 7 pkt 2, § 8, § 9 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r. nr XIV/169/03. Nie podzielił natomiast stanowiska

skarżącego odnośnie konieczności stwierdzenia nieważności § 5 pkt 1 zał. nr 3 uchwały w części „wysokości uwidocznionej na znaku D-44”, § 5 pkt 4 w części „I umieszczenie biletu, karty abonamentu za przednią szybą w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości” z powodu braku podstawy prawnej do wydania i ustanowienia takiego wymogu, § 6 ust. 2, § 7 ust. 1 zał. nr. 3 uchwały.

W pierwszej kolejności Sąd stwierdził nieważność § 6 ust. 1 w/w załącznika nr 3 do uchwały, w którym wskazano, że „Do opłacenia pojazdu stanowiącego własność osoby zameldowanej na pobyt stały i będącej właścicielem pojazdu w sektorze SPP służy abonament roczny mieszkańca, ważny w okresie na nim wskazanym” oraz § 7 ust. 2 załącznika nr 3 do uchwały, w którym wskazano, że „osoby ubiegające się o abonament roczny dla inwalidy muszą spełnić następujące warunki: są właścicielem pojazdu, co jest stwierdzone w dowodzie rejestracyjnym, posiadają zezwolenie do korzystania z ułatwień w ruchu drogowym wydane przez Starostę” i przepis § 8 załącznika nr 3., w myśl którego „Dla osób, które posiadają tytuł prawny do budynku w obszarze SPP mogą być wydawane karty abonamentowe z bonifikatą do 75%. Bonifikata ta przysługuje wyłącznie na pojazd stanowiący własność danej osoby po przedstawieniu przez nią wniosku wraz z dowodem rejestracyjnym oraz dokumentem potwierdzającym akt własności.”

Sąd dokonując oceny wskazanych regulacji w pełni zgadza się z wypracowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych zgodnie, z którym kryterium różnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na to, czy posiadają stałe zameldowanie w obszarze strefy oraz ze względu na tytuł prawny do parkowanego pojazdu (własność, współwłasność, korzystanie z samochodu na podstawie aktualnej umowy leasingowej, kredytowej) należy ocenić jako niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by różnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic. 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 z celem przepisów, wagą interesu, dla którego różnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom (tak: w wyrokach TK z dnia 6 grudnia 1997 r., sygn. akt: K 8/97; wyroku TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt: K 18/99, wyroku NSA z 14 grudnia 2017 r., sygn.. akt I OSK 1449/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn.. akt II SA/Op 143/15, wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn.. akt III SA/Kr 1187/11).

Zgodnie z treścią § 4 pkt 4 zał. nr 3 uchwały: „Opłata dotyczy każdego pozostawionego w SPP pojazdu niezależnie od miejsca postoju w granicach obowiązywania SPP” uzasadniając stwierdzenie nieważności tego zapisu Sąd podziela stanowisko wyrażone w orzecznictwie, że zgodnie z art. 13b ust. 1 w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w odpowiednio wyznaczonym do tego miejscu, a nie na obszarze całej strefy płatnego parkowania (zob. uchwała NSA z dnia 9.10.2017 r., II GPS 2/17). Celem bowiem regulacji dotyczącej opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, określonym w art. 13b ust. 2 ustawy, jest usprawnienie ruchu pojazdów w obszarach o znacznym deficycie miejsc postojowych, z uwzględnieniem ogólnych przepisów prawnych o ruchu drogowym. Pobieranie opłat za postój w każdym miejscu, w granicach wyznaczonej strefy parkowania wywoływałoby skutki przeciwstawne do zamierzonych. Dla obowiązku uiszczenia opłaty postojowej w strefie płatnego parkowania (konsekwencją nieuiszczenia, której jest obowiązek wniesienia opłaty dodatkowej) nie jest wystarczające podjęcie przez radę miasta uchwały ustalającej strefę płatnego parkowania, wysokość stawek za parkowanie oraz sposób ich pobierania i umieszczenie znaku D-44 „strefa płatnego parkowania”, ale niezbędne jest także wyznaczenie stanowisk postojowych. Samo utworzenie strefy płatnego parkowania wiąże się z obowiązkiem wyznaczenia w tej strefie miejsc dla parkowania pojazdów, a opłaty pobiera się wyłącznie za postój w wyznaczonym w strefie płatnego parkowania miejscu, stosownie do treści art. 13b ust. 1 u.d.p. Powyższa regulacja jest wystarczająca do egzekwowania obowiązku wyznaczenia miejsca do parkowania. Nie cała strefa płatnego parkowania jednak może być uznana za „miejsce wyznaczone” w rozumieniu przepisu art. 13b ust. 1 u.d.p.

Z powyższych przyczyn nie można zgodzić się ze skarżącym, że § 5 pkt 1 zał. nr 3 uchwały, zgodnie z którym czas postoju opłaca się poprzez wniesienie opłaty w wysokości uwidocznionej na znaku D-44, lub parkometrze, jest niezgodny z prawem. Sąd ponownie podkreśla, że znaki dotyczące strefy płatnego parkowania i miejsc postojowych w tej strefie mają charakter znaków informacyjnych (art. 7 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Nie kreuja one zatem obowiązku uiszczenia opłaty za postój w miejscach

wyznaczonych tymi znakami, lecz informują, że w tych miejscach taki obowiązek istnieje z mocy prawa. Z § 58 ust. 4 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2002 r. wynika, że wjazd do strefy płatnego postoju oznacza się znakiem D-44 „strefa płatnego parkowania”. Natomiast wjazd ze strefy płatnego parkowania jest oznaczony znakiem D-45 „koniec strefy płatnego parkowania”. Powyższe wskazuje, że wyznaczona w sprawie Strefa Płatnego Parkowania (SPP) może być wyznaczona znakami D-44 i D-45.

Sąd nie zgadza się również, że zapisem zawartym w § 5 pkt 4 zał. nr 3 uchwały zgodnie z którym wniesienie opłaty i umieszczenie biletu, karty abonamentowej za przedni szybą w sposób nie budzący wątpliwości co do ich ważności powinno zostać dokonane przez parkującego niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu, Rada Miejska naruszyła przepisy prawa. Wskazać należy w tym zakresie, że zgodnie z art. 13f ustawy, za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową (ust. 1). Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł (ust. 2). Opłatę dodatkową, o której mowa w ust. 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi (ust. 3).

Powyższe wskazuje, że artykuł 13f ust. 2 ustawy upoważnia radę gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu, a także sposobu jej pobierania. Podnieść należy, że skoro został ustalony obowiązek uiszczenia opłaty w strefie płatnego parkowania, ustalone zostały także formy opłaty, w tym w postaci abonamentu oraz jej wysokość za poszczególne formy (w tym za abonament), to naturalnym jest wymóg wykazania faktu spełnienia tego obowiązku (w tym posiadania opłaconego abonamentu). Umieszczenie w oznaczonym miejscu dowodu uiszczenia opłaty za parkowanie, dostępnym dla przedstawicieli organu pobierającego te opłaty, stanowi informację o uiszczeniu opłaty w odpowiedniej wysokości, w przewidzianej prawem formie, bądź też o zwolnieniu z tejże opłaty. Jest to informacja o wykonaniu obowiązków wynikających z regulacji przyjętych przez radę miasta na podstawie całej delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 13b ust. 4 u.d.p. Skoro bowiem został ustalony obowiązek uiszczenia opłaty w strefie płatnego parkowania, ustalone zostały także formy opłaty oraz jej wysokość za poszczególne formy, to naturalnym jest wymóg wykazania faktu spełnienia tego obowiązku. Ma ona charakter konieczny i przydatny do wykazania, że adresat obowiązku wypełnia go w sposób właściwy. Konsekwencją niewykazania na miejscu jego spełnienia jest dodatkowa opłata.

Sąd nie dopatrył się również naruszenia prawa przez Radę Miejską w Świdnicy poprzez zawarcie w § 6 pkt 2 zał. nr 3 uchwały sformułowania, że mieszkaniec ma prawo do zakupu maksymalnie 2 abonamentów rocznych mieszkańca na posiadane przez siebie pojazdy. Abonament jest to niewątpliwie dokument zawierający numer rejestracyjny pojazdu, potwierdzający wniesienie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania w okresie na nim oznaczonym (zob. wyrok NSA z 14.12. 2017 r., I OSK 1449/17,). Jako taki dokument określający rodzaj abonamentu (roczny), rodzaj pojazdu (nr rejestracyjny) niewątpliwie może przysługiwać na jeden pojazd. Tym samym ograniczenie wynikające z § 6 pkt 2 zał. nr 3 uchwały ma na celu realizację właściwej organizacji ruchu w szczególności zapewnienia dostępności miejsc parkingowych dla jak największej liczby mieszkańców SPP i w żaden sposób nie wykracza poza swobodę rady gminy w doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Podobnie Sąd nie zgodziła się ze skarżącym, że § 7 ust. 1 zał. nr 3 uchwały zgodnie z którym „Inwalidzi mogą wносить opłaty za czas postoju w SPP z bonifikatą w stosunku do opłat jednorazowych poprzez wykupienie abonamentu rocznego dla inwalidy” należy wyeliminować z obrotu prawnego. Konsekwentnie podkreślić trzeba, że zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy, rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, a także określa sposób pobierania opłaty (sprawdzenia), niewątpliwie także tej abonamentowej, objętej stawką zerową (art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy).

Ustawodawca konstruując powyższe upoważnienie ustawowe, nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych 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, zasad ich pobierania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy (radzie miasta). Umożliwienie osobom z niepełnosprawnościami dokonania możliwości zakupu specjalnego abonamentu rocznego w opinii Sądu w żaden sposób nie wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z przywołanego art. 13b ust. 4,

wprowadza jedynie usprawiedliwione potrzebą właściwej organizacji ruchu uprzywilejowanie osób niepełnosprawnych.

Wskazując natomiast na treść § 3 pkt 4 zał. nr 3, w myśl którego: „Postój, parkowanie w SPP jest niestrzeżone. W związku z powyższym zarządca Drogi nie ponosi odpowiedzialności z tytułu kradzieży lub uszkodzenia pojazdu.” Uznać należy, że z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy nie wynika aby rada gminy (rada miasta) była upoważniona do regulowania w przedmiotowej uchwale kwestii odpowiedzialności zarządcy drogi. O tym czy danemu podmiotowi przysługuje określone roszczenie przesądzają inne powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o tym czy dane roszczenie jest zasadne władne są orzekać uprawnione organy państwowe, w tym przede wszystkim sądy powszechne. Akty prawa miejscowego nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Zasady techniki prawodawczej wprowadzają też zakaz powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Sankcją za naruszenie upoważnienia ustawowego jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której przekroczone zostało upoważnienie ustawowe. Skoro zatem w upoważnieniu ustawowym nie zawarto delegacji dla rady gminy do uregulowania problematyki odpowiedzialności z tytułu kradzieży lub uszkodzenia pojazdu pozostawionego w strefie płatnego parkowania, to wprowadzenie przez Radę takiej regulacji wykracza poza upoważnienie ustawowe. W stosunku do organów administracji publicznej nie stosuje się bowiem zasady, zgodnie z którą to, co nie jest zakazane, jest dozwolone. Przeciwnie, dozwolone jest tylko to, co znajduje wyraźną podstawę prawną (art. 7 Konstytucji). Dlatego należało stwierdzić nieważność powyższego postanowienia uchwały.

Stwierdzając nieważność § 9 pkt 2 załącznika nr 3 uchwały przypomnieć ponownie należy, że stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Realizacja tych opłat w tej strefie może się odbywać poprzez wykupienie abonamentu, wskazanego w uchwale. Jak podniesiono wcześniej, upoważnienie zawarte w art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, uprawniające do określenia sposobu pobierania opłaty (także abonamentowej) dotyczy zasady, formy i ogółu czynności technicznych, pozwalających na dokonanie opłaty, sprawdzenia posiadania, jej uiszczenia przez uprawniony podmiot. Tym samym w razie uiszczenia opłaty za postój, czy to w formie biletu parkingowego, czy w formie karty abonamentowej upoważnia do zajęcia właściwie oznaczonego miejsca parkingowego w SPP. Z tego powodu brak jest podstawy do uznania, jak chciał lokalny prawodawca w § 9 pkt 2 załącznika nr 3 uchwały, że „Karta abonamentowa w sektorze innym niż wskazany jest nieważna i traktowana będzie jak nieopłacony postój.”

W tej sytuacji, Wojewódzki Sąd Administracyjny – uznając wskazane naruszenia prawa za istotne – stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. - orzekł jak w pkt. I sentencji, natomiast nie podzielając twierdzeń skarżącego – na podstawie art. 151 p.p.s.a. - oddalił skargę. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.