



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 czerwca 2018 r.

Poz. 3163

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 20/17
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 3 marca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Katarzyna Borońska
(sprawozdawca)

Sędziowie

Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant

sekretarz sądowy Ewa Zawal

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 3 marca 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Rejonowej w Świdnicy
na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 maja 2015 r.
Nr VIII/65/15 w przedmiocie zmiany uchwały Rady Miejskiej
w Świdnicy nr XIV/169/03 z dnia 1 grudnia 2003 r.
w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w Świdnicy
oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów
samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta Świdnica
w zakresie § 5 ust 1 lit. c, ust. 2 lit. a i lit. b ,

§ 6 ust. 1 lit. c, ust. 2 lit. b, § 7 ust. 1 lit. c, ust 3 lit. a i lit. b,

§ 8 ust. 1 lit. c i ust. 4 lit. a i lit. b, § 9 ust. 1 lit. c,

§ 10 ust. 1 lit. c, § 11 ust. 1 lit. c

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części:

§ 5 ust 1 lit. c), ust. 2 lit. b) oraz lit. a) we fragmencie
„nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wydania abonamentu”,

§ 6 ust. 1 lit. c), ust. 2 lit. b),

§ 7 ust. 1 lit. c), ust 3 lit. b),

§ 8 ust. 1 lit. c) i ust. 4 lit. b),

§ 9 ust. 1 lit. c),

§ 10 ust. 1 lit. c),

§ 11 ust. 1 lit. c);

II. dalej idącą skargę oddala.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 4 sierpnia 2016 r. Prokurator Rejonowy w Świdnicy wniósł do Rady Miejskiej w Świdnicy o dokonanie zmian w uchwale nr VIII/65/15 z dnia 29 maja 2015 r. zmieniającej uchwałę nr XIV/169/03 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w Świdnicy oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta Świdnica. Skarżący podniósł, że analizując przedmiotową uchwałę pod względem legalności uznał, iż budzi ona wątpliwości w zakresie zgodności z prawem jej § 5 pkt 1c, 2a, 2b, § 6 pkt 1c, 2b, § 7 pkt 1c, 3a, 3b, § 8 pkt 1c, 4a, 4b, § 9 pkt 1c, § 10 pkt 1c oraz § 11 pkt 1c.

W odpowiedzi organ pismem z dnia 7 listopada 2016 r. (DI.SPP.7231.337.2016.JM) poinformował Prokuratora, iż po przeanalizowaniu przepisów prawa oraz rozwiązań systemowych obowiązujących w innych miastach w Polsce, gdzie funkcjonują strefy płatnego parkowania nie znajduje podstaw do wprowadzenia zmian w rozwiązaniach obowiązujących w strefie płatnego parkowania na terenie Gminy Miasta Świdnicy i tym samym nie uwzględni jego wniosku.

W tak kształtujących się okolicznościach Prokurator Rejonowy w Świdnicy, działając na podstawie art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze oraz art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r., poz. 718 ze zm., dalej p.p.s.a.) złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 maja 2015 r. zmieniającą uchwałę Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 1 grudnia 2003 r. (Nr XIV/169/03) w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta Świdnicy wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zakresie § 5 pkt 1c, 2a, 2b, § 6 pkt 1c, 2b, § 7 pkt 1c, 3a, 3b, § 8 pkt 1c, 4a, 4b, § 9 pkt 1c, § 10 pkt 1c oraz § 11 pkt 1c.

Zdaniem skarżącego wprowadzenie ww. wymienionych przepisów nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa materialnego, a w szczególności art. 13 b ust. 3 i 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 71, poz. 838 ze zm., dalej ustawa).

W uzasadnieniu strona skarżąca wskazała, iż dokonując analizy pod względem legalności wyżej wskazanej uchwały nasuwają się wątpliwości co do zgodności z prawem tych jej postanowień wedle których, abonament określonego typu uprawniający do parkowania pojazdu w wyznaczonych miejscach, związany został z numerem rejestracyjnym konkretnego pojazdu czy potwierdzeniem miejsca zamieszkania na pobyt stały, pobyt czasowy nie krótszy niż 12 miesięcy lub posiadaniem tytułu prawnego do lokalu. Zdaniem Prokuratora brzmiące w ten sposób przepisy naruszają wprost art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy. W jego ocenie wykupienie abonamentu powinno bowiem skutkować możliwością korzystania z niego, bez względu na to jakim pojazdem porusza się konkretny użytkownik.

Podobne zastrzeżenia budzi również zapis, który jako podstawę do nabycia abonamentu określonego typu wskazuje posiadanie prawa do pojazdu z tytułu własności lub prawa strony korzystającej z pojazdu na podstawie umowy leasingu lub prawa wynikającego z zawartej umowy kredytu na zakup samochodu. Powyższe ograniczenie możliwości nabycia abonamentu do wyżej wskazanych tytułów prawnych należy uznać za wadliwe, albowiem pozbawiają one prawa do nabycia abonamentu posiadaczy tych pojazdów, których tytuł prawny do pojazdu wynika chociażby z użyczenia czy najmu, co też jest nie do pogodzenia z zasadą równości wobec prawa.

W dalszej części uzasadnienia skarżący zarzucił, że Rada Miejska w Świdnicy uchwalając wskazane wyżej przepisy naruszyła powszechnie obowiązujący porządek prawny oraz zasady współżycia społecznego. Zgodnie bowiem 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. Stosownie do treści art. 13b ust. 1 ustawy opłatę pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. 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 ustawy). Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta),

zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania (art. 13b ust. 3 ustawy) Zgodnie z art. 13b ust. 4 ustawy rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

- ustala wysokość stawek opłaty, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;
- może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
- określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W kwestionowanej uchwale ustalono, że w dokumencie potwierdzającym abonament za parkowanie, który upoważnia do nieograniczonego parkowania w strefie oznacza się m.in. numer rejestracyjny pojazdu. Zdaniem skarżącej strony regulacja taka w znaczący sposób ogranicza posiadaczowi danego abonamentu możliwość korzystania z niego, gdyż upoważnia do parkowania w strefie płatnego parkowania jedynie konkretnego pojazdu. Tymczasem nie taką intencją kierował się ustawodawca, wprowadzając instytucję abonamentu. W jego bowiem zamiśle abonament wykupuje użytkownik drogi i podmiot ten uprawniony jest do tego, aby z niego korzystać. Z tego też względu bez znaczenia dla możliwości korzystania z uprawnienia wynikającego z nabycia abonamentu jest to, jakim pojazdem porusza się abonent.

Zadaniem skarżącej dotknięty istotnym naruszeniem prawa jest również zapis zaskarżonej uchwały, w którym Rada wprowadziła możliwość uzyskania abonamentu do parkowania w strefie płatnego parkowania uzależniając to od zameldowania na terenie strefy na pobyt stały. Uchybia on bowiem konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i zasadzie równości (art. 32 Konstytucji RP). Kryterium różnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na to, czy posiadają stałe zameldowanie w obszarze strefy należy bowiem 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 celem przepisów, wagą interesu, dla którego różnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94; wyrok TK z dnia 6 grudnia 1997 r., K 8/97; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99).

Skarżący odwołując się do wskazanych w skardze wyroków sądu administracyjnego za zasadne uznał podzielenie poglądu, iż nie jest dopuszczalne wprowadzenie różnicowania w możliwości uzyskania abonamentu do parkowania w strefie płatnego parkowania tylko dla mieszkańców zamieszkujących z zamiarem pobytu stałego, a pozbawienie takiej możliwości, np. mieszkańców zamieszkujących na pobyt czasowy. Pozbawia to bowiem uprawnień do nabycia abonamentu postojowego niektórych posiadaczy pojazdów, na przykład posiadaczy pojazdu na podstawie pisemnej umowy użyczenia, podczas gdy forma pisemna jest wystarczająca dla ważności tej umowy i ważności tytułu prawnego do pojazdu.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie w całości, wywodząc, iż kwestionowane regulacje nie naruszają przepisów ustawowych i tym samym są zgodne z prawem.

W kontekście powyższego organ wskazał, iż w przepisach cytowanej ustawy prawodawca przyznał radzie gminy uprawnienie, z którego rada gminy może, ale nie musi skorzystać, w szczególności w odniesieniu do wprowadzenia wskazanych opłat (abonamentowej i zryczałtowanej) oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, co oznacza że wprowadzenie takich opłat zależy wyłącznie od uznania rady gminy. Ustawodawca nie wprowadził żadnych innych ograniczeń ani wytycznych dla rad gmin wiążących się ze skorzystaniem z uprawnienia do wprowadzenia wymienionych opłat. Oznacza to, że jeżeli rada gminy korzystając z przyznanych jej uprawnień zdecyduje się na ustalenie strefy płatnego parkowania i w dalszej kolejności skorzysta z drugiego uprawnienia wprowadzając opłaty abonamentowe lub zryczałtowane szczegółowe ustalenie zasad czy wysokości również pozostaje w gestii rad gmin.

Organ podkreślił, że przyjmując model rozwiązań funkcjonalnych związanych z pobieraniem opłat z tytułu parkowania w Strefie Płatnego Parkowania na terenie Gminy Miasta Świdnicy, miał świadomość i przekonanie co do konieczności objęcia mieszkańców opłatami, a powszechna jest wiedza, iż centrum Miasta Świdnicy

charakteryzuje się ścisłą zabudową, nie pozwalającą w przeważającym zakresie na sytuowanie nowych obiektów budowlanych, takich jak parkingi. Istniejące miejsca parkingowe to najczęściej wydzielona w tym celu przestrzeń w pasie drogowym. Z tego też względu ustalając wysokość opłat w strefie płatnego parkowania przyjęto wprowadzenie takich rozwiązań systemowych, w których mieszkańcy strefy jak również mieszkańcy ulic sąsiednich objęci zostali szczególną ochroną polegającą na możliwości parkowania w obrębie swojego miejsca zamieszkania. W rezultacie został wprowadzony abonament mieszkańca w cenie 50 zł. (za pierwszy pojazd) co oznacza, że mieszkaniec zameldowany (zamieszkały) w strefie płatnego parkowania z tytułu parkowania ponosi miesięcznie wydatek na poziomie 4 zł. Powyższa uchwała ustala opłaty w kwocie 70 zł za drugi i 150 zł. za trzeci pojazd. Zróżnicowanie opłat abonamentowych w zależności od liczby posiadanych pojazdów, stanowi zaś rodzaj ochrony strefy płatnego parkowania przed nadmiernym i nie kontrolowanym jej zagęszczeniem przez pojazdy mieszkańców.

W dalszej części organ wskazał, że podstawą i sposobem do weryfikacji osób uprawnionych do zakupu abonamentu mieszkańca jest miejsce zameldowania (zamieszkania) na pobyt stały lub czasowy nie krótszy niż jeden rok oraz prawo własności do pojazdu (inny tytuł prawny do pojazdu z potwierdzeniem nr rejestracyjnego pojazdu), co pozwala ograniczyć w znacznym stopniu ilość wydanych abonamentów, a co za tym idzie wymusić większą rotację pojazdów, co jest podstawowym celem Strefy Płatnego Parkowania. Unormowanie to nie łamie zasady równości, bowiem regulacja przyjęta przez Radę Miejską traktuje jednakowo wszystkich mieszkańców strefy. Nie różnicuje ich praw, odwołując się jedynie do kryterium zamieszkania w strefie płatnego parkowania. Nie narusza też zasady proporcjonalności, prawidłowo wyważając interes publiczny (przejawiający się w celach, jakie ma realizować ustalenie strefy) z interesem tej części wspólnoty samorządowej, jaką tworzą jej członkowie zamieszkujący obszar strefy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., powoływanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

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.).

Ponadto oceniając legalność aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, iż w obowiązującym systemie prawnym prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. A zatem trafna jest teza, że 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 zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna 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 (por. D. Dąbek, Prawo...op.cit., s. 95).

Kontroli tut. Sądu podlegała uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 maja 2015 r. Nr VIII/65/15 w przedmiocie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy nr XIV/169/03 z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania w Świdnicy oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Miasta Świdnica.

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. 13f ust. 2 (Dz.U. z 2015 r., poz. 460), wskazanej zresztą w kontrolowanej uchwale. Zgodnie z przepisem 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 (art. 13b ust. 1 ustawy). Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, a to 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 ustawy). Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania (art. 13 b ust. 3 ustawy).

Jednocześnie ustawodawca wskazał w art. 13 b ust. 4 ustawy, iż rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

- 1) ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania 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 ustawy.

Wskazane powyżej przepisy ustawy o drogach publicznych zawierają zatem upoważnienie właściwego organu uchwalodawczego samorządu terytorialnego do ustanowienia przepisów prawa miejscowego. W tym redakcja cyt. przepisu art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy wytycza granice ustawowego upoważnienia rady miasta do fakultatywnego wprowadzenia opłaty abonamentowej lub zryczałtowanej oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi.

Mając na względzie wskazane wyżej regulacje Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podzielił twierdzenia skarżącego co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 5 ust. 1 lit. c, § 6 ust. 1 lit. c, § 7 ust. 1 lit. c, § 8 ust. 1 lit. c, § 9 ust. 1 lit. c, § 10 ust. 1 lit. c, § 11 ust. 1 lit. c zaskarżonej przez Prokuratora Rejonowego w Świdnicy uchwały Rady Miejskiej w Świdnicy z dnia 29 maja 2015 r.

W powyższych przepisach lokalny prawodawca unormował kwestie związane z abonamentem mieszkańca, abonamentem rocznym kierowcy inwalidy, abonamentem rocznym posiadacza nieruchomości, abonamentem rocznym właścicieli pojazdów posiadających miejsce zamieszkania na ulicach pozostających w bezpośrednim sąsiedztwie Strefy Płatnego Parkowania, abonamentem okresowym oraz abonamentem rocznym w podstrefie II abonamentu dla służb użyteczności publicznej. Wskazał w nich, iż każdy z wymienionych abonamentów stanowi dokument, który zawiera m.in. numer rejestracyjny samochodu. Regulacje takie nie znajdują jednak uzasadnienia i stanowią naruszenie praw użytkowników pojazdów, gdyż w znaczący sposób ograniczają posiadaczowi danego abonamentu możliwość korzystania z niego, upoważniając do parkowania w strefie płatnego parkowania jedynie konkretnego pojazdu. W tym zakresie Sąd podziela prezentowany w judykaturze pogląd, iż nie taką intencją kierował się ustawodawca, wprowadzając instytucję abonamentu. W jego bowiem zamiśle abonament wykupuje użytkownik drogi i podmiot ten uprawniony jest do tego, aby z niego korzystać. Z tego też względu bez znaczenia dla możliwości korzystania z uprawnienia wynikającego z nabycia abonamentu jest to, jakim pojazdem porusza się abonent, czyli użytkownik drogi, który wykupił abonament (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. II SA/Go 797/11). Uznać więc należało, iż Radą Miasta w Świdnicy w powyższym zakresie naruszyła zawarte w ustawie o drogach publicznych upoważnienie ustawodawcze. Powyższe działanie narusza także konstytucyjne zasady określone w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącym, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącym, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 424/15). Stąd w stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności, gdyż tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności (por. D. Dąbek, Prawo...op.cit. s. 259).

Nie sposób także było odmówić racji skarżącemu co do konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego § 5 ust. 2 lit. b, § 6 ust. 2 lit. b, § 7 ust. 3 lit. b, § 8 ust. 4 lit. b zaskarżonej uchwały. W regulacjach tych Rada Miejska w Świdnicy uzależniła możliwość nabycia abonamentu mieszkańca, abonamentu rocznego kierowcy inwalidy, abonamentu rocznego posiadacza nieruchomości, abonamentu rocznego właścicieli pojazdów posiadających miejsce zamieszkania na ulicach pozostających w bezpośrednim sąsiedztwie Strefy Płatnego Parkowania od posiadania prawa do pojazdu z tytułu: własności, prawa strony korzystającej z pojazdu na podstawie umowy leasingu lub prawa wynikającego z zawartej umowy kredytu na zakup samochodu. Zdaniem Sądu umożliwienie uzyskania określonych abonamentów wyłącznie w oparciu o ww. enumeratywnie tytuły prawne do pojazdu pozbawia uprawnień do nabycia tychże abonamentów niektórych posiadaczy pojazdów – np. właścicieli posiadających pojazd na podstawie tytułu cywilnoprawnego – np. umowy użyczenia. Wprowadzenie tego typu zróżnicowania uprawnień do korzystania z ulgowych opłat za parkowanie skutkujące pominięciem użytkowników pojazdów z innych tytułów stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która w swojej treści nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych. Według niej ewentualne różnicowanie sytuacji prawnej jest możliwe, ale tylko z uzasadnionych względów (wyrok TK z 5 listopada 1997 r., TK 22/97). Tymczasem w realiach niniejszej sprawy próżno szukać powodów z jakich lokalny prawodawca zdecydował się na zróżnicowanie sytuacji prawnej korzystających z pojazdów, uprzywilejowując grupę, która legitymuje się stricte określonymi tytułami prawnymi do pojazdu.

W kontekście wskazanej wyżej konieczności poszanowania zasady równości Sąd uznał także za zasadne stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 lit. a zaskarżonej uchwały we fragmencie „nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wydania abonamentu”. Zgodnie z brzmieniem niniejszego przepisu podstawą do nabycia abonamentu mieszkańca jest potwierdzenie miejsca zamieszkania na pobyt stały w obszarze SPP lub potwierdzenie miejsca zamieszkania na pobyt czasowy, nie krótszy niż 12 miesięcy. W ocenie Sądu uzależnienie możliwości nabycia niniejszego abonamentu od konieczności potwierdzenia miejsca zamieszkania na pobyt czasowy wynoszący co najmniej 12 miesięcy od dnia wydania abonamentu stanowi niedopuszczalną dyskryminację w prawach mieszkańców mających miejsce zamieszkania na pobyt czasowy i nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Twierdzenie to jest zasadne zwłaszcza w sytuacji, gdy sama instytucja zameldowania służy celom ewidencyjnym i przez to ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie ewidencji ludności, która sprzyja ochronie interesów samych zainteresowanych (np. dzięki zameldowaniu można odnaleźć osobę w przypadku dziedziczenia przez nią majątku) oraz ochronie praw osób trzecich (np. wierzycieli w przypadku "przeprowadzki" dłużnika). Z tych też względów niezrozumiałym jest uzależnianie możliwości nabycia abonamentu od konieczności zamieszkiwania na pobyt czasowy w jakimkolwiek przedziale czasowym.

Sąd nie podzielił już jednak twierdzeń strony skarżącej co do zarzutów podniesionych względem § 7 ust. 3 lit. a i § 8 ust. 4 lit. a w zakresie, w jakim uzależniają możliwość nabycia abonamentu rocznego posiadacza nieruchomości od posiadania tytułu prawnego do budynku lub lokalu mieszkalnego w Strefie Płatnego Parkowania oraz abonamentu rocznego właścicieli pojazdów posiadających miejsce zamieszkania na ulicach pozostających w bezpośrednim sąsiedztwie Strefy Płatnego Parkowania od posiadania tytułu prawnego do lokalu. Postanowieniom tym próżno bowiem zarzucić wadliwość przejawiającą się w nierównym traktowaniu użytkowników pojazdów. Przeciwnie – regulacja taka jest zasadna z uwagi na konieczność zagwarantowania prawa do uzyskania dokumentu uprawniającego do korzystania ze Strefy Płatnego Parkowania lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie przede wszystkim osobom, które w takiej Strefie lub jej bezpośrednim sąsiedztwie zamieszkują. Wykazanie się przez podmioty tytułem prawnym do budynku lub lokalu mieszkalnego w Strefie lub jej bezpośrednim sąsiedztwie znajduje swoje uzasadnienie w potrzebie ochrony praw mieszkańców, których domy lub mieszkania znajdują się właśnie w centrum miast. To tam najczęściej tworzone są Strefy Płatnego Parkowania, w którym wprowadzono obowiązek wnoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych. Stąd skarga w tym zakresie podlegała oddaleniu.

Ponadto w odniesieniu do § 8 ust. 4 lit. a zaskarżonej uchwały Sąd nie podzielił twierdzeń skarżącego co do konieczności wyeliminowania tegoż przepisu z obrotu prawnego z uwagi na uzależnienie możliwości nabycia abonamentu rocznego właścicieli pojazdów posiadających miejsce zamieszkania na ulicach pozostających w bezpośrednim sąsiedztwie Strefy Płatnego Parkowania od potwierdzenia miejsca zamieszkania na pobyt stały lub potwierdzenia miejsca zamieszkania na pobyt czasowy, nie krótszy niż 12 miesięcy. Wymóg potwierdzenia miejsca zamieszkania na pobyt czasowy, nie krótszy niż 12 miesięcy znajduje tu bowiem swoje uzasadnienie w samej istocie rocznego abonamentu, który to stanowi dokument

potwierdzający wniesienie opłaty za postój na okres jednego roku. Stąd zasadnym jest uzależnienie możliwości skorzystania z tejże instytucji przez osoby zamieszkujące na pobyt czasowy w sytuacji gdy potwierdzą fakt zamieszkania przez ten czas, a regulacji takiej nie można pojmować w kategoriach naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

Konkludując, w zaistniałych okolicznościach 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.