I OSK 1418/13 - Wyrok

Data orzeczenia	2013-10-08
Data wpływu	2013-06-20
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny
Sędziowie	Maciej Dybowski /przewodniczący/ Marian Wolanin /sprawozdawca/ Wiesław Morys
Symbol z opisem	6036 Inne sprawy dotyczące dróg publicznych 6401 Skargi organów nadzorczych na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)
Hasła tematyczne	Drogi publiczne
Sygn. powiązane	III SA/Kr 1187/11
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	Uchylono zaskarżony wyrok w części i w tej części skargi oddalono, w pozostałym zakresie skargę kasacyjną oddalono
Powołane przepisy	Dz.U. 2007 nr 19 poz 115; art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3-4, art. 13f; Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - tekst jednolity Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 184, art. 185 § 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity. Dz.U. 2001 nr 142 poz 1591; art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1; Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - t. jedn.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie : Przewodniczący: Sędzia NSA Maciej Dybowski Sędziowie: Sędzia NSA Wiesław Morys Sędzia WSA del. Marian Wolanin (spr.) Protokolant starszy inspektor sądowy Barbara Dąbrowska-Skóra po rozpoznaniu w dniu 8 października 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Gminy Miasta Krakowa od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 15 stycznia 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 1187/11 w sprawie ze skarg Wojewody Małopolskiego, F. Ł., W. Z. i E. J. na uchwałę Rady Miasta Krakowa w pierwotnym brzmieniu z dnia 6 lipca 2011 r., nr XXI/229/11 w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania 1. prostuje pkt I (pierwszy) tiret 3 (trzeci) sentencji zaskarżonego wyroku w ten sposób, że w miejsce słów: "punktu 2.2.6" powinno być: "punktu 2.6." oraz uzasadnienie zaskarżonego wyroku w ten sposób, że każdocześnie użyty zwrot: "2.2.6" zastępuje zwrotem "2.6.", 2. uchyla pkt I (pierwszy) tiret 2 (drugi) zaskarżonego wyroku i w tym zakresie skargi oddala, 3. w pozostałej części skargę kasacyjną oddala, 4. odstępuje od zasądzenia od Gminy Miasta Krakowa na rzecz Wojewody Małopolskiego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 1187/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie po rozpoznaniu skargi Wojewody Małopolskiego, F. Ł., W. Z. oraz E. J. na uchwałę Rady Miasta Krakowa w pierwotnym brzmieniu, z dnia 6 lipca 2011 r. nr XXI/229/11 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za parkowanie pojazdów

samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części:

- § 5 ust. 2 uchwały w zakresie słów "jednak nie dłużej niż do dnia 31.12.2011 r.",

- punktu 1 Załącznika Nr 2,

- punktu 2.2.6 Załącznika Nr 2,

- punktu 3.2.1. Załącznika Nr 2

- punktu 3.2.2a Załącznika Nr 2 w zakresie słów "na pobyt stały",

- punktu 3.2.2a tiret pierwszy Załącznika Nr 2 w zakresie słowa "pierwszy" oraz tiret drugi w całości,

- punktu 3.5.1a tiret pierwszy Załącznika Nr 2 w zakresie słów: "stosownym wypisem z ewidencji działalności gospodarczej, a także" oraz "w sytuacji gdy nie jest to prawo własności, wraz z umową udostępnienia lokalu oraz zaświadczeniem z właściwego organu skarbowego za poprzedni rok podatkowy o zaliczeniu przychodu osiąganego przez udostępniającego lokal do podstawy opodatkowania lub złożenia deklaracji albo stosownego zaświadczenia od płatnika w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649, z późn. zm.)",

- punktu 3.5.1a tiret drugi Załącznika Nr 2 w zakresie słów: "co udokumentuje stosownym wypisem z ewidencji działalności gospodarczej, a także zaświadczeniem z właściwego organu skarbowego za poprzedni rok podatkowy o zaliczeniu przychodu osiąganego z tytułu udostępniania lokali do podstawy opodatkowania",

- punktu 3.5.1a tiret trzeci Załącznika Nr 2 w zakresie słów: "które to okoliczności udokumentuje stosowanym zaświadczeniem właściwego organu skarbowego",

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że kontrolę sądową zainicjowała skarga Wojewody Małopolskiego, wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 i 94 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.; zwanej dalej u.s.g.) oraz skargi F. Ł., W. Z. i E. J., wniesione w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Podejmując uchwałę, Rada Miasta Krakowa, działała na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3-4 oraz art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm., zwanej dalej u.d.p.).

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda stwierdził, że § 3 ust. 9 uchwały narusza obowiązujący porządek prawny i realizując swój ustawowy obowiązek – stwierdził jej nieważność w tym zakresie. Organ nadzoru podniósł w uzasadnieniu, że niedopuszczalne jest przekazanie na rzecz innego podmiotu kompetencji, które z mocy ustawy przyznane zostały Radzie Miasta.

F. Ł. w skardze podniósł, że uchwała oraz Załącznik Nr 2 wprowadzają niedopuszczalne rozróżnienie praw posiadaczy samochodów z tytułu własności i współwłasności oraz różnicowanie uprawnień osób zameldowanych na pobyt stały i czasowy na terenie objętym strefą płatnego parkowania. Skarżący wskazał, że uchwała odmawia prawa do nabycia

abonamentu współwłaścicielom pojazdu, choćby obaj współwłaściciele zamieszkiwali na terenie strefy płatnego parkowania. Ponadto podniósł, że niedopuszczalne jest różnicowanie współwłaścicieli pojazdu samochodowego z tytułu ustawowej wspólności majątkowej małżeńskiej oraz współwłaścicieli pojazdu z innych tytułów.

W. Z. zarzucił w skardze, że punkt 3.3.1 Załącznika Nr 2 do Uchwały zawęża grupę uprawnionych do nabycia abonamentu typu N tylko do części osób niepełnosprawnych.

W skardze E. J. zarzucił, iż § 5 przedmiotowej uchwały narusza art. 2 Konstytucji poprzez naruszenie zasady lex severior retro non agit, naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych, naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.g. Skarżący podniósł, iż będąc posiadaczem abonamentu postojowego, którego ważność wygasała po dniu 31 grudnia 2011 r., został zobowiązany do jego zwrotu i nabycia abonamentu nowego, według ceny ustalonej Uchwałą Nr XXI/229/11. W ocenie skarżącego naruszone zostało jego słusznie nabyte uprawnienie. Odniósł się tym samym do niezrozumiałego w jego opinii stanowiska Prezydenta Miasta Krakowa, który twierdzi, że wykupienie abonamentu jest jedynie sposobem uiszczenia opłaty, nie statuując jednocześnie po stronie nabywcy jakiegokolwiek uprawnienia. Zdaniem skarżącego, nabycie abonamentu postojowego, za który wniesiono z góry opłatę, którą Urząd Miasta mógł swobodnie dysponować, tworzyło u nabywcy uprawnienie do korzystania ze strefy płatnego parkowania w okresie ważności abonamentu. Zmiana opłat abonamentowych przy jednoczesnym określeniu daty wygaśnięcia abonamentów dotychczasowych na dzień 31 grudnia 2011 r. jest zmianą arbitralną, co narusza istotę praw słusznie nabytych.

Rada Miasta Krakowa wniosła o oddalenie skarg. Organ zwrócił również uwagę na to, że uchwałą z dnia 14 września 2011 r. Nr XXIV/318/11 Rada Miasta Krakowa zmieniła treść części przepisów Uchwały Nr XXI/229/11 oraz jej Załączników.

Odpowiadając na zarzut niedopuszczalnej kategoryzacji pod względem kryterium zameldowania organ wskazał, że ustawa o drogach publicznych oraz przedmiotowa Uchwała odnoszą się nie do mieszkańców gminy, a do użytkowników dróg i strefy.

W ocenie organu należy wyraźnie rozróżniać instytucję kart parkingowych, które mają na celu umożliwienie osobom dotkniętym niepełnosprawnością poruszanie się po strefie ograniczonego ruchu, od strefy płatnego parkowania, którą ustanawia się na obszarze charakteryzującym się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu.

Rada Miasta Krakowa podniosła, że nabycie abonamentu postojowego dokumentuje jedynie fakt wniesienia opłaty za parkowanie, nie powoduje powstania uprawnienia po stronie nabywcy, gdyż jest to tylko sposób wniesienia opłaty, nie zaś znak legitymacyjny wskazujący na nabycie uprawnienia. Z uwagi na powyższe nie mogło dojść do naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Na rozprawie w dniu 8 listopada 2012 r. Sąd postanowił dopuścić Stowarzyszenie "[...]" do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika, które podniosło szereg zarzutów.

W toku rozprawy pełnomocnik Wojewody Małopolskiego wskazał, że intencją Skarżącego jest zakwestionowanie wszystkich przepisów uchwały, które dotyczą abonamentu postojowego typu P1, P2, P3.

Uczestnicząca w postępowaniu Prokurator na rozprawie w dniu 8 listopada 2012 r. wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części:

-§ 5 ust. 2 w zakresie słów: "jednak nie dłużej niż do dnia 31.12.2011 r.",

-Punktu 1 Załącznika Nr 2 do Uchwały

-Punktów 3.2.1 i 3.2.2a Załącznika Nr 2 do Uchwały

-Punktu 3.5 Załącznika Nr 2 do Uchwały.

Po przeprowadzonej kontroli legalności zaskarżonej uchwały, Sąd doszedł do przekonania, że w zakwestionowanych w wyroku częściach została wydana z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 w związku z ust. 4 u.s.g.

Stwierdzając nieważność § 5 ust. 2 uchwały, Sąd podzielił argumenty skarżącego Wojewody Małopolskiego, E. J. oraz Prokuratora, że stanowi on naruszenie wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasady ochrony praw dobrze nabytych, której istotą jest konieczność zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań (por. wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99). Zasada ta nie wyklucza wprowadzania ograniczeń lub znoszenia praw podmiotowych, jednak nie jest możliwe naruszanie uzasadnionych i racjonalnych oczekiwań jednostki ochrony jej praw nabytych. Postanawiając o utracie ważności dotychczasowych abonamentów postojowych z dniem 31 grudnia 2011 r., Rada Miasta Krakowa bez należytego uzasadnienia konstytucyjnego pozbawiła z dniem 31 grudnia 2011 r. dotychczasowych posiadaczy abonamentów postojowych uprawnień z nich wynikających. Nietrafny jest argument Rady, że sam abonament stanowi tylko potwierdzenie wniesienia opłaty i nie wprowadza żadnych uprawnień. Uzyskanie abonamentu uprawnia mieszkańca do parkowania w strefie bez konieczności uiszczania opłat za parkowanie. Na ocenę legalności zakwestionowanego przepisu nie wpływa też argument powoływany przez Radę, że w praktyce zwracane są uiszczone opłaty za niewykorzystaną część abonamentu, która utraciła ważność. Nie wynika to bowiem z treści zakwestionowanego przepisu uchwały, przede wszystkim zaś nie zmienia faktu, że utracił ważność uzyskany uprzednio abonament przyznający uprawnienia do parkowania bez konieczności ponoszenia opłat. Zakwestionowana część uchwały stanowi zatem nieuprawnione wkroczenie przez organ władzy w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki (por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 21/99).

Stwierdzając nieważność punktu 1 Załącznika Nr 2 w całości, Sąd podzielił argumenty Stowarzyszenia oraz Prokuratora, że stanowi on wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego, albowiem art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p., stanowiący podstawę prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie upoważnia organu samorządowego do ustanawiania zwolnień z opłat, a jedynie do wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Zakwestionowana regulacja prawna stanowi zatem naruszenie art. 7 Konstytucji w związku z art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 u.s.g., wprowadzając zwolnienie z opłat mimo braku do tego upoważnienia ustawowego. Nie zasługuje na uwzględnienie argument Rady, że przedmiotowa część uchwały w punktach 1.1-1.5 jedynie powtarza przepisy ustawy, tj. art. 13 ust. 3 pkt 1 lit. a-d i pkt 2 u.o.d.p. Z treści uchwały wyraźnie wynika, że uchwałodawca wprowadza "zwolnienia z opłat". Nadto zaś powtórzenie w akcie prawa miejscowego czyli akcie podustawowych treści regulacji ustawowej należy ocenić jako naruszające zasady prawidłowej techniki legislacyjnej (art. 2 Konstytucji konstytuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz § 18 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", por. np. wyroki TK z dnia 11 grudnia 2000 r., U 2/00, OTK 2000, nr 8, poz. 296; z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63; z dnia 14 października 2002 r., U 4/01, OTK-A

2002, nr 5, poz. 64 oraz z dnia 24 marca 2003 r., P 14/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 22), mogące prowadzić do tego, że organy stosujące prawo będą w drodze interpretacji nadawać tym powtórzeniom nowe znaczenie normatywne, odmienne od znaczenia przepisu powtarzanego i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją ustawodawcy (por. np. uchwałę SN z dnia 26 listopada 1993 r., III CZP 63/93, OSNC 1994, nr 6, 132; wyrok SN z dnia 8 maja 1970 r., I CR 48/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 65).

Zdaniem Sądu, trafny jest także zarzut, że w punkcie 1.6 nie powtórzono zwolnienia, które już wynika z aktów prawnych rangi wyższej niż zaskarżona uchwała, a ta je jedynie powtarza. Analiza obowiązującego stanu prawnego, w tym zwłaszcza treści art. 34 Konwencji Wiedeńskiej z dnia 18 kwietnia 1961 r., do której odwołuje się Rada Miasta, prowadzi do wniosku, że nie wprowadzono w nim zwolnień z opłaty parkingowej pojazdów będących własnością przedstawicielstw państw obcych oznaczonych symbolami CD lub CC. Zwolnienie tych pojazdów wprowadziła zatem sama Rada Miasta Krakowa, nie mając do tego upoważnienia ustawowego, czym naruszono art. 94 w związku z art. 217 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 u.s.g.

Za trafny uznał Sąd także zarzut Stowarzyszenia, że znajdujące się na końcu pkt 1.1.6 Załącznika nr 2 sformułowanie, że "identyfikacja pojazdów zwolnionych z opłaty, ujętych w punktach 1.1 oraz 1.2, odbywa się na podstawie zezwolenia wydanego przez zarząd dróg", narusza art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. Z wymienionych w tych punktach opłat zwalnia sam ustawodawca w przytoczonym przepisie u.d.p. Brak jest zatem podstawy prawnej do nadania zarządowi dróg uprawnienia do wydawania "zezwoleń" identyfikujących pojazdy zwolnione z opłat. Sąd nie podzielił argumentacji Rady Miasta, iż "zezwolenia" te miały mieć tylko charakter identyfikacyjny, albowiem użyte w uchwale sformułowanie "zezwolenie" wyraźnie wskazuje na objaw woli zarządu dróg, a nie jedynie objaw jego wiedzy na temat charakteru pojazdu. Zakwestionowana regulacja uchwały nadawała zatem zarządowi dróg uprawnienie do wyrażania zgody na udzielanie zwolnień z opłat, do czego Rada Miasta Krakowa nie miała kompetencji.

Stwierdzając nieważność punktu 2.2.6 Załącznika Nr 2 w całości, Sąd podzielił argumenty skarżącego Stowarzyszenia, że w sposób niedopuszczalny przenosi on kompetencje z Rady Miasta na zarząd dróg. W punkcie 2.2.6 załącznika nr 2 ustalono "zerową stawkę opłat dla oznakowanych pojazdów, pogotowia energetycznego, wodnokanalizacyjnego, gazowego i ciepłowniczego, Straży Miejskiej oraz pojazdów służb miejskich posiadających zezwolenie zarządu dróg, a także wojewódzkich i miejskich służb zarządzania kryzysowego". Także i w tym wypadku nie można się zgodzić z organem, że zezwolenie przewidziane w tym przepisie, oznacza tylko identyfikację, skoro uchwałodawca używa pojęcia "zezwolenie", co oznacza wyrażenie zgody, czyli konieczność wyrażenia woli przez zarząd dróg. Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. tylko Rada Miasta Krakowa może wprowadzić zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników dróg. Ustawa o drogach publicznych nie upoważnia organu stanowiącego gminy do przeniesienia kompetencji do ustalenia stawki zerowej na inny podmiot – w tym przypadku zarząd dróg. Zakwestionowana część uchwały narusza zatem przytoczony art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p., a także zasadę kompetencyjności prawotwórczej wynikającą z art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 u.s.g., ignorując konstytucyjny zakaz jej subdelegacji zawarty w art. 92 ust. 2 Konstytucji.

Sąd uznał, że trafny jest także zarzut Stowarzyszenia, że treść przepisu punktu 2.2.6 Załącznika Nr 2 jest niejasna ze względu na przecinek umieszczony pomiędzy słowami "pojazdów" i "pogotowia energetycznego" oraz że sposób skonstruowania tego przepisu rodzi wątpliwości co do tego, czy "zezwolenie" zarządu dróg mają mieć wszystkie pojazdy wymienione w tym przepisie, czy też wymóg ten dotyczy tylko "pojazdów służb miejskich". Z tych powodów Sąd stwierdził nieważność całego tego punktu.

Stwierdzając nieważność punktu 3.2.2a tiret pierwszy Załącznika Nr 2 w zakresie słowa "pierwszy" oraz tiret drugi Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r., Sąd podzielił argumenty Wojewody Małopolskiego, że ograniczenie prawa do abonamentu postojowego wyłącznie do pierwszego pojazdu stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Kryterium zróżnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na liczbę posiadanych samochodów przez jedną osobę, a także przez inne osoby zameldowane pod tym samym adresem, należy ocenić jako niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by zróżnicowanie 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 zróżnicowania jest dopuszczalne tylko gdy jest uzasadnione, to znaczy gdy pozostaje w związku bezpośrednim z celem przepisów, wagą interesu, dla którego zróżnicowanie 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). Wprowadzając ograniczenie możliwości nabycia abonamentu tylko na jeden samochód i tylko przez jedną osobę zameldowaną pod danym adresem, Rada Miasta Krakowa naruszyła zasady równości i sprawiedliwości społecznej, wprowadzając nieznajdujące należytego uzasadnienia konstytucyjnego, a zatem niezgodne z prawem zróżnicowanie, dyskryminujące mieszkańców strefy płatnego parkowania zarówno wobec innych mieszkańców miasta, jak i wzajemnie wobec siebie, albowiem w świetle zakwestionowanej regulacji abonament mogłaby otrzymać tylko jedna osoba z zamieszkałych pod danym adresem, ta mianowicie, która pierwsza by o to wystąpiła z wnioskiem do organu. Na marginesie można zauważyć, że Rada Miasta Krakowa miała świadomość wadliwości tej części regulacji zaskarżonej uchwały, skoro dokonując jej nowelizacji w dniu 14 września 2011 r. uchwałą Nr XXIV/318/11 w sprawie zmiany uchwały Nr XXI/229/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, ustalenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłaty abonamentowej dla niektórych użytkowników dróg oraz sposobu pobierania tych opłat (Dz.Urz. Woj. Małop. 2011 r. Nr 457, poz. 4398), rozszerzyła przedmiotowy katalog przypadków, w których mieszkańcy uprawnieni są do nabycia abonamentu postojowego, obejmując nim także kolejne samochody danego gospodarstwa domowego oraz pojazdy osób zameldowanych pod tym samym adresem, ale nie pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym (por. zmianę zawartą w §1 pkt 2 uchwały zmieniającej).

Stwierdzając nieważność punktu 3.2.1. Załącznika Nr 2, Sąd podzielił argumenty skarżącego F. Ł. i Prokuratora, że stanowi on naruszenie zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Zakwestionowana regulacja wymienia enumeratywnie tytuły prawne do pojazdu umożliwiające uzyskanie abonamentu postojowego, pozbawiając w ten sposób uprawnień do nabycia abonamentu postojowego niektórych posiadaczy pojazdów (na przykład współwłaścicieli, posiadających pojazd na podstawie tytułu cywilnoprawnego - np. umowy użyczenia, itp.). Taką enumerację należy uznać za naruszającą zasadę równości wobec prawa, która nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych oraz dopuszcza wprowadzenie zróżnicowania, ale tylko gdy jest ono uzasadnione (por. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., TK 22/97). Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w wyroku WSA Szczecinie z dnia 13 maja 2004 r., II SA/Sz 48/04, że wprowadzenie tego rodzaju zróżnicowania uprawnień do korzystania z ulgowych opłat za parkowanie właścicieli i współwłaścicieli pojazdów, a więc użytkowników pojazdów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej, jest niedopuszczalne (por. też wyrok WSA w Warszawie z dnia

7 lutego 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2337/05 oraz wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06). Na marginesie Sąd zauważył, że Rada Miasta Krakowa miała świadomość wadliwości tej części regulacji zaskarżonej uchwały, skoro dokonując jej nowelizacji w dniu 14 września 2011 r. uchwałą Nr XXIV/318/11, rozszerzyła przedmiotowy katalog posiadaczy pojazdów uprawnionych do nabycia abonamentu postojowego, obejmując nim także współwłaścicieli oraz osoby posiadające pojazd na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Stwierdzając nieważność punktu 3.2.2a Załącznika Nr 2 w zakresie słów "na pobyt stały", Sąd podzielił argumenty skarżącego F. Ł. i Prokuratora, że stanowi on naruszenie zasady równości wobec prawa. Trafnie wskazuje Wojewoda, że instytucja zameldowania nie może być podstawą warunkującą nabycie praw (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 marca 2008 r., IV SA/Wa 75/08; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/Gl 874/08). Zameldowanie jest materialnoprawną czynnością, mającą na celu dopełnienie obowiązków związanych z ewidencją ludności, potwierdzającą fakt zamieszkiwania pod danym adresem. Za naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) Sąd uznał wprowadzenie zróżnicowania w możliwości wykupienia abonamentu postojowego tylko dla mieszkańców zamieszkujących z zamiarem pobytu stałego, a pozbawienie takiej możliwości mieszkańców zamieszkujących na pobyt czasowy. Takie zróżnicowanie praw mieszkańców strefy płatnego parkowania uznać należy za niedopuszczalną dyskryminację tej grupy mieszkańców, których zamieszkiwanie na terenie strefy ma charakter czasowy. Zasada równości wobec prawa oznacza nakaz równego traktowania równych i podobnego traktowania podobnych oraz dopuszcza wprowadzenie zróżnicowania, ale tylko, gdy jest ono uzasadnione (por. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., TK 22/97). Wykluczenie możliwości nabycia abonamentu postojowego przez mieszkańców zamieszkujących strefę, tyle że z zamiarem pobytu czasowego, który przecież trwać może w świetle przepisów o ewidencji ludności wiele lat, należy uznać za nieznajdujące konstytucyjnego uzasadnienia. Sąd orzekający w niniejszym składzie podzielił pogląd wyrażony w wyroku WSA Szczecinie z dnia 13 maja 2004 r., sygn. akt II SA/Sz 48/04, że wprowadzenie zróżnicowania uprawnień do korzystania z ulgowych opłat za parkowanie dla osób zameldowanych na pobyt stały i innych mieszkańców, a więc użytkowników pojazdów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej, jest niedopuszczalne (por. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 2258/09). Sąd zauważył, że Rada Miasta Krakowa miała świadomość wadliwości tej części regulacji zaskarżonej uchwały, skoro dokonując jej nowelizacji w dniu 14 września 2011 r. uchwałą Nr XXIV/318/11, rozszerzyła przedmiotowy katalog mieszkańców uprawnionych do nabycia abonamentu postojowego, obejmując nim także mieszkańców zameldowanych na pobyt czasowy (por zmianę zawartą w §1 pkt 2 uchwały zmieniającej).

Stwierdzając nieważność punktu 3.5.1a tiret pierwszy Załącznika Nr 2 w zakresie słów: "stosownym wypisem z ewidencji działalności gospodarczej, a także" oraz "w sytuacji gdy nie jest to prawo własności, wraz z umową udostępnienia lokalu oraz zaświadczeniu z właściwego organu skarbowego za poprzedni rok podatkowy o zaliczeniu przychodu osiąganego przez udostępniającego lokal do podstawy opodatkowania lub złożenia deklaracji albo stosownego zaświadczenia od płatnika w rozumieniu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101. poz. 649, ze zm.)", punktu 3.5.1a tiret drugi Załącznika Nr 2 w zakresie słów: "co udokumentuje stosownym wypisem z ewidencji działalności gospodarczej, a także zaświadczeniem z właściwego organu skarbowego za poprzedni rok podatkowy o zaliczeniu przychodu osiąganego z tytułu udostępniania lokali do podstawy opodatkowania", oraz punktu 3.5.1a tiret trzeci Załącznika Nr 2 w zakresie słów: "które to okoliczności udokumentuje stosownym zaświadczeniem właściwego organu skarbowego", dotyczących sposobu dokumentowania uprawnień do uzyskania abonamentu dla mikroprzedsiębiorców, Sąd podzielił argumenty skarżącego Wojewody Małopolskiego i Prokuratora, że przepisy te naruszają treść art. 220 kpa poprzez

niedopuszczalne w świetle tego przepisu nałożenie na stronę obowiązków przedłożenia zaświadczeń. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli: znane są one organowi z urzędu, możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie: posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, bądź przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych). Nadto zaś przepis ten w brzmieniu obowiązującym w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały przewidywał w § 2, że organ administracji publicznej żądający od strony zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia. Aktualnie obowiązująca treść tego przepisu, wprowadzona od dnia 1 lipca 2011 r., w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. z 2011 r. Nr 106, poz. 622) przewiduje, że organ administracji publicznej, żądający zaświadczenia, jak również oświadczenia, jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający takiego urzędowego potwierdzenia faktów lub stanu prawnego.

Nietrafny jest zarzut organu, że przepis art. 220 kpa nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 1 wyraźnie przewiduje, że dotyczy on nie tylko postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych oraz przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania takich spraw, ale także w sprawach rozstrzygania sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, a także w sprawach wydawania zaświadczeń. Mając to na uwadze Sąd ocenił, że zakwestionowane części uchwały nakładające na wnioskujących o abonament dla mikroprzedsiębiorców obowiązek przedłożenia stosownych zaświadczeń z urzędu skarbowego, naruszają wynikający z zacytowanych przepisów zakaz nakładania na obywateli obowiązku przedkładania zaświadczeń w sytuacji, gdy organ sam jest w stanie je uzyskać w drodze wymiany informacji z innym podmiotem publicznym. Ponieważ zaś przedmiotowe zaświadczenia urzędu skarbowego organ jest w stanie samodzielnie uzyskać w drodze wymiany informacji z innym podmiotem publicznym, nałożenie na wnioskodawcę wnoszącego o uzyskanie abonamentu postojowego dla mikroprzedsiębiorców, należy uznać za naruszające przytoczone przepisy prawne.

Pozostałe zarzuty skarżącego Wojewody, dotyczące posługiwania się w uchwale pojęciem mikroprzedsiębiorców, w sytuacji gdy w systemie prawa istnieje już legalna definicja tego pojęcia o innym zakresie przedmiotowym i podmiotowym, Sąd ocenił jako nieuzasadniające stwierdzenia nieważności uchwały w tej części. Uchwałodawca, realizując upoważnienie ustawowe do ustalenia stawek opłat za parkowanie w strefie, definiując na użytek uchwały grupę podmiotów uprawnionych do wniesienia opłaty w obniżonej wysokości, nie wykroczył poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 13b u.d.p. Trafnie zarzuca Wojewoda, że używając sformułowania "mikroprzedsiębiorca", które w naszym porządku prawnym ma już ustaloną normatywnie treść, uchwałodawca naruszył zasady techniki prawodawczej (art. 2 Konstytucji konstytuujący zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz § 146 i 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"), nie stanowi to jednak istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g.

Także zarzucana przez Wojewodę wątpliwość w interpretacji punktu 3.5.1 lit. a, ze względu na nieprawidłowe umieszczenie łącznika "lub", została przez Sąd zakwalifikowana jako naruszenie zasad przyzwoitej legislacji, niestanowiące jednak istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., albowiem treść tego przepisu udaje się odczytać przy zastosowaniu technik wykładni.

Sąd nie uwzględnił wniosku W. Z. o stwierdzenie nieważności punktu 3.3.1. Załącznika Nr 2 w zakresie słów "legitymującej się orzeczeniem o zaliczeniu do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności o przyczynie z kodu R lub N, wydanym przez powiatowe i wojewódzkie zespoły orzekające o niepełnosprawności albo orzeczeniem równoważnym wydanym przez powiatowe i wojewódzkie zespoły orzekające o niepełnosprawności wydanym przed datą 21.08.2003 roku lub orzeczeniem równoważnym wydanym na podstawie przepisów szczególnych przez organy rentowe". Sąd nie podzielił argumentów skarżącego, że stanowi to naruszenie zasady równości wobec prawa. W ocenie Sądu określając w tym przepisie grupę uprawnionych do ulgowego abonamentu typu "N", organ nie wykroczył poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 13b ust. 3 w związku z ust. 4 pkt 1 u.d.p. Wyznaczenie przez Radę tej grupy uprawnionych należy uznać za mieszczące się w tym upoważnieniu, a więc w celu istnienia strefy płatnego parkowania, w tym zwłaszcza uwzględniające konieczność ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych oraz zwiększenia rotacji parkujących pojazdów. Nie znajduje uzasadnienia zarzut skarżącego, że organ naruszył zasadę równości, ponieważ kwestionowana regulacja przyznaje uprawnienia do abonamentu N tylko niektórym inwalidom spośród mających uprawnienie do karty parkingowej na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Dla tych wszystkich osób, które mają uprawnienia do karty parkingowej na podstawie tej ustawy, Rada Miasta Krakowa wprowadziła zerową stawkę opłat za parkowanie w miejscach do tego wydzielonych (pkt 2.2.4. Zał nr 2). Obowiązujące przepisy nie nakładały natomiast na Radę obowiązku przyznania tym osobom możliwości nabycia abonamentu. W ramach zaś grupy niepełnosprawnych uprawnionych z mocy uchwały do nabycia abonamentu N, organ nie dokonał zróżnicowania, nie naruszono zatem konstytucyjnej zasady równości.

Za nieuzasadnione uznał Sąd także pozostałe zarzuty uczestniczącego w postępowaniu Stowarzyszenia "[...]".

Odnośnie zarzutu, że wprowadzone w § 4 ust. 5-7 uchwały postępowanie reklamacyjne nastąpiło bez upoważnienia ustawowego, co stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności, Sąd podzielił argumenty organu, że przewidziana w tych przepisach regulacja nie zmienia treści ustawy (art. 13f ust. 1 u.d.p.), z której wynika, że opłata dodatkowa za nieuiszczenie opłat za parkowanie w strefie parkowania powstaje z mocy prawa i może być kwestionowana wyłącznie w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.). Korzystający z drogi publicznej, który nie uiścił opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania i kwestionuje zasadność powstania opłaty dodatkowej, ma zagwarantowaną możliwość obrony swoich praw poprzez złożenie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, przy czym takie postępowanie wszczyna się dopiero po uprzednim doręczeniu upomnienia (wezwania do zapłaty) z żądaniem wykazanej należności. Natomiast wprowadzona w uchwale regulacja, umożliwiająca mu uprzednią pisemną reklamację, ma na celu jedynie przyznanie podmiotowi zobowiązanemu do poniesienia opłaty dodatkowych możliwości udzielenia wyjaśnień przez podmiot pobierający opłaty, co może doprowadzić do uniknięcia konieczności wszczynania postępowania egzekucyjnego. Nie tworzy ona żadnych władczych uprawnień organu pobierającego opłaty, czego dowodzi § 4 ust. 2 wskazujący, że obowiązek uiszczenia opłaty jest obowiązkiem wynikającym z mocy prawa oraz ust. 4 odsyłający do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Sąd orzekając w niniejszym składzie podziela

pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że taka regulacja, wprowadzająca możliwość zwrócenia się przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego o udzielenie wyjaśnień w kwestii istnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie, jest zgodna z prawem (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 822/04 oraz wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 610/12) i mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłat (por. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1154/12). Przewidziane w uchwale postępowanie reklamacyjne jest w interesie adresata działań administracji, umożliwiając mu przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości co do istnienia obowiązku uiszczenia opłaty, a termin z ust. 7 ma charakter jedynie instrukcyjny. Wbrew zarzutom Stowarzyszenia, postępowanie reklamacyjne nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Nie narusza zasady legalizmu ani dwuinstancyjności. Możliwość skorzystania z postępowania reklamacyjnego nie prowadzi do zmiany zasad dotyczących sposobu powstania i egzekucji opłaty za parkowanie, wyczerpanie tego trybu nie stanowi warunku umożliwiającego wniesienie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym, przepisy § 4 ust. 5-7 nie mogą zatem być uznane za naruszające prawo.

Odnośnie zarzutu dotyczącego rozbieżności części tekstowej i graficznej załącznika nr 1 Sąd stwierdził, że nie jest to stanowiące istotne naruszenie prawa. Zestawienie bowiem ze sobą treści części tekstowej i graficznej załącznika nr 1, pozwala bez wątpliwości ustalić granice strefy, które w sposób ogólny opisane są w części opisowej, a szczegółowo wskazane zostały w części graficznej, wzdłuż ulic stanowiących drogi publiczne.

Sąd podzielił zarzut Stowarzyszenia "[...]", że w zaskarżonej uchwale występują też inne niedoskonałości techniki prawodawczej, w szczególności niekonsekwentne pominięcia słów (np. słowo "pojazdy" występuje w punktach 1.1.1, 1.1.2 i 1.1.6, a brak go w punktach 1.1.3 i 1.1.4 Załącznika nr 2) oraz posługiwanie się nieznanym kodeksowi cywilnemu pojęciem "umowa kupna-sprzedaży", ale w ocenie Sądu nie są to uchybienia istotne w rozumieniu art. 94 ust. 1 u.s.g., a wątpliwości które powstają z powodu tych uchybień technicznych, dają się usunąć za pomocą wykładni.

Od opisanego wyżej wyroku skargę kasacyjną wniosła Gmina Miejska Kraków zaskarżając go w całości i zarzucając:

I. naruszenie przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, to jest:

1. art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm., zwanej dalej ppsa), poprzez brak uzasadnienia wykreślenia zapisu pkt 3.5.1a tiret pierwszy Załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie słów: "w sytuacji gdy nie jest to prawo własności, wraz z umową udostępnienia lokalu (...)", co uniemożliwia zrekonstruowanie przesłanek, jakimi kierował się sąd podejmując rozstrzygniecie;

2. art. 147 § 1 ppsa, poprzez stwierdzenie nieważności uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, w szerszym zakresie, niż istniały ku temu podstawy, jakie wskazano w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r., przy braku wykazania nierozerwalnej łączności zapisów uchwały, jakich wadliwość wskazano w uzasadnieniu, z pozostałymi jej unormowaniami, które zostały objęte stwierdzeniem nieważności;

II. Naruszenie przepisów prawa materialnego przez błędną ich wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, to jest:

1. art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. w związku z uregulowaniami załącznika nr

2 uchwały Nr XXXD/268/03 poprzez przyjęcie, że abonament statuuje po stronie jego nabywcy uprawnienie do braku konieczności lub obowiązku poniesienia w zmniejszonej wysokości opłat za parkowanie,

2. art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 5 ust 2 uchwały Nr XXI/229/11 w związku z postanowieniami załącznika Nr 2 uchwały Nr XXXII/268/03 poprzez przyjęcie, że ewentualne odstąpienie od wywiedzionej z niniejszego postanowienia ustawy zasadniczej zasady ochrony praw słusznie nabytych nie miało w rozpatrywanym przypadku uzasadnienia,

3. art. 13b ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 13b ust. 7 u.d.p. w zw. z pkt 1 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 poprzez przyjęcie, że podmiot uprawniony do poboru opłat za parkowanie nie ma uprawnień do wydawania identyfikatorów dla podmiotów zwolnionych z opłat za parkowanie na podstawie art. 13 ust. 3 u.d.p.,

4. art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. w zw. z art. 94, art. 92 ust. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g. w zw. z pkt 2.6 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 poprzez przyjęcie, że w powołanym zapisie uchwały dokonano delegacji na zarząd dróg uprawnień do ustalania zerowej stawki opłat za parkowanie,

5. art. 32 Konstytucji RP poprzez wadliwe wyznaczenie grupy podmiotów odznaczających się daną cechą istotną, a także brak wyznaczenia tej grupy w oparciu o cele i wartości relewantne z punktu widzenia regulacji strefy płatnego parkowania,

6. art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez dokonanie kontroli sądowoadministracyjnej przy zastosowaniu dwóch kryteriów, a mianowicie nakazu równego traktowania i niedyskryminacji wraz z zasadą sprawiedliwości społecznej, podczas gdy zastosowanie zasady równości wyklucza możliwość powoływania się na zasadę sprawiedliwości społecznej,

7. art. 32 Konstytucji RP w zw. z ppkt 3.2.1 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 poprzez brak wyznaczenia grupy odznaczającej się cechą istotną poprzez pryzmat wartości związanych z regulacją rozwiązań strefy płatnego parkowania; poprzez brak prawidłowego przeprowadzenia testu proporcjonalności; poprzez wadliwe przyjęcie, że użyte w ppkt 3.2.1a załącznika do powołanej uchwały pojęcie "własność" nie obejmuje współwłaścicieli pojazdu,

8. art. 1 kpa w zw. z ppkt 3.5 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 poprzez przyjęcie, że weryfikacja możliwości wniesienia opłaty za parkowanie w formie ulgowego abonamentu typu M obejmowana jest zakresem Kodeksu postępowania administracyjnego; poprzez przyjęcie, że w sytuacji gdy przy weryfikacji możliwości wniesienia opłaty za parkowanie w formie ulgowego abonamentu odbywa się na podstawie zaświadczeń, również i niniejsza weryfikacja obejmowana jest zakresem Kodeksu postępowania administracyjnego.

W związku z przedstawionymi zarzutami wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie.

W uzasadnieniu zarzutu I.1. podkreślono, że w ramach zaskarżonego wyroku dokonano wykreślenia zapisu w zakresie konieczności przedłożenia, w związku z ubieganiem się o możliwość wniesienia opłaty za parkowanie w formie ulgowego abonamentu typu M, umowy związanej z władaniem lokalem w przypadku, gdy dany podmiot nie legitymuje się prawem własności. Jednocześnie, Sąd nie odniósł się do tego zagadnienia w uzasadnieniu.

W odniesieniu do zarzutu I.2., to znaczy w zakresie stwierdzenia nieważności pkt 2.6 oraz ppkt 3.2.2a Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11, wnosząca skargę kasacyjną Gmina Miejska

Kraków podniosła, że w orzeczeniu dokonano niekonsekwentnego zastosowania sankcji nieważności. W pkt 2.6 stwierdzono nieważność całego zapisu w oparciu o powzięcie wątpliwości w zakresie słów: "posiadających zezwolenie zarządu dróg" oraz usytuowania jednego przecinka, podczas gdy wystarczającym dla usunięcia niniejszych wątpliwości było ewentualne derogowanie powołanych wyrazów i znaków. Z kolei w przypadku ppkt 3.2.2a Załącznika Nr 2 powołanej uchwały dokonano wybiórczego wykreślenia danych wyrażeń, co doprowadziło w istocie do ukształtowania grupy podmiotów mających możliwość skorzystania z odstępstwa od zasady pełnej odpłatności za parkowanie zupełnie odmiennie od intencji Rady Miasta Krakowa, a tym samym wkroczenie w kompetencje legislacyjne powołanego gminnego organu uchwałodawczego. Omawiane zapisy należą do tej samej grupy postanowień fakultatywnych, jakie mogą zostać zamieszczone w uchwale regulującej funkcjonowanie strefy płatnego parkowania. Ponadto, stwierdzając nieważność całego pkt 2.6 Załącznika Nr 2 Sąd I instancji nie rozważył nawet czy są one nierozerwalnie związane z ustawą. Zdaniem Gminy, sankcja nieważności powinna być stosowana z umiarem i z uzasadnieniem, a także w sposób konsekwentny, co jednak nie miało miejsca w przypadków zaskarżanego rozstrzygnięcia.

Uzasadniając zarzut II.1 wskazano, że dokonując stwierdzenia nieważności § 5 ust 2 uchwały Nr XXI/229/11 Sąd I instancji podniósł, iż: "uzyskanie abonamentu uprawnia mieszkańca do parkowania w strefie bez konieczności uiszczania opłat za parkowanie" dokonując wadliwej wykładni uregulowań art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. Obowiązek wniesienia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, w strefie płatnego parkowania, powstaje dopiero w chwili zaparkowania pojazdu w miejscu wyznaczonym, usytuowanym na drodze publicznej, położonej w granicach strefy płatnego parkowania. Przy czym fakt wniesienia opłaty za parkowanie nie statuuje uprawnienia do wysuwania jakichkolwiek roszczeń co do zajęcia przestrzeni parkingowej. W związku z tym, abonamenty o jakich mowa w uchwale Nr XXXII/268/03 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 listopada 2003 r. w sprawie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych na terenie Krakowa, w strefie płatnego parkowania, nie statuują po stronie podmiotu, który je otrzymał, uprawnienia do parkowania bez konieczności wniesienia opłaty. Abonament ten stanowi jedynie znak wniesienia opłaty za parkowanie w określonej formie, dopuszczalnej na gruncie uchwały regulującej w danej chwili funkcjonowanie strefy płatnego parkowania. Dopiero w momencie zaparkowania samochodu w strefie powstaje obowiązek wniesienia opłaty za parkowanie, któremu czynione jest zadość w sytuacji wniesienia opłaty za parkowanie w formie abonamentu postojowego.

Zatem, wniesienie opłaty za parkowanie w formie ulgowego abonamentu ma miejsce jedynie w sytuacji, gdy uchwała regulująca wysokość opłat za parkowanie pozwala danej grupie użytkowników dróg na uiszczenie niniejszej należności w określonej, ulgowej wysokości. Nie jest więc istotne na jaki okres została wniesiona opłata w ulgowej formie, gdyż wykupiony abonament dopiero w chwili zaparkowania pojazdu, a tym samym powstania obowiązku uiszczenia opłaty, stanowić będzie dowód spełnienia obowiązku związanego z odpłatnością za parkowanie. Abonament nie pozostaje nośnikiem jakichkolwiek uprawnień. To jedynie dokument wskazujący zarządowi dróg, tj. jednostce zobowiązanej do poboru opłat za parkowanie, że dana osoba uiściła opłatę w określonej wysokości oraz że w chwili wniesienia należności przysługiwało jej uprawnienie do parkowania z wniesieniem opłaty w ulgowej wysokości. Z uwagi na uwarunkowania faktyczne procesu weryfikacji okoliczności spełniania obowiązku z art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., karta z napisem "abonament" jest wydawana na określony czas. Nie stanowi to jednak podstawy do wywodzenia z niniejszego nabycia jakichkolwiek praw, a w szczególności do: "bezpłatnego parkowania". Na marginesie wspomnieć należy, że w praktyce dla mieszkańców nie była w ogólne przewidziana stawka opłaty za parkowanie w wysokości 0 zł.

Sam fakt zastrzeżenia w uchwale regulującej funkcjonowanie strefy płatnego parkowania

możliwości wniesienia opłaty za parkowanie w obniżonej wysokości nie statuuje charakteru ciągłego obowiązku uiszczania opłat za parkowanie z uwagi na czas aktualizacji powinności uiszczenia należności powstałej w związku z zaparkowaniem samochodu na drodze publicznej, usytuowanej w granicach strefy. Zatem korelacja czasowa zapisanej w uchwale możliwości wniesienia opłaty w obniżonej wysokości wraz z chwilą powstania obowiązku wniesienia opłaty za parkowanie, tj. zaparkowania samochodu, statuuje wymiar ewentualnych uprawnień związanych z wniesieniem opłaty w formie abonamentów o jakich mowa w Załączniku Nr 2 do uchwały Nr XXXII/268/03. Tym samym, nawet w przypadku wywodzenia istnienia uprawnień na bazie wskazanej uchwały, będą one miały wymiar w odniesieniu do chwili powstania obowiązku wniesienia opłaty za parkowanie. Zatem tak jak obowiązek uiszczenia przedmiotowej należności nie ma charakteru ciągłego, tak i ewentualne uprawnienia do wniesienia opłaty za parkowanie nie mają charakteru ciągłego i nie mogą być nabywane na okres dłuższy niż pojedynczy okres aktualizacji obowiązku.

Sąd I instancji z okoliczności wydawania znaku wniesienia opłaty za parkowanie w formie abonamentu na określony czas wywiódł w związku z tym powstanie uprawnienia do parkowania za darmo, co po prostu nie ma miejsca.

Przechodząc do uzasadnienia zarzutu II.2. wnosząca skargę kasacyjną podniosła, że zgodnie z art. 13b ust. 2 u.d.p. strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

Rada Miasta Krakowa, mając na względzie konieczność skutecznej realizacji powyższych celów dokonała w uchwale Nr XXI/229/11 znaczącego zawężenia możliwości wniesienia opłaty za parkowanie w obniżonej wysokości. Coraz bardziej widoczne było bowiem, że przyjęty poziom ekonomicznego nacisku nie umożliwia efektywnej realizacji konstytucyjnych wartości jakie legły u podstaw wprowadzenia rozwiązań strefy płatnego parkowania. Ochrona środowiska naturalnego, (m.in. redukcja tak istotnego w Krakowie problemu tzw. niskiej emisji, jakiego źródłem są pojazdy samochodowe parkujące w centrum miasta), środowiska społecznego (ochrona ładu i harmonii przestrzennej na terenie obszaru obejmowanego przez Park Kulturowy Stare Miasto, ustanowiony na bazie unormowań ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami), ochrona bezpieczeństwa powszechnego (w tym przypadku bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. eliminacja zagrożeń związanych z nadmiarem pojazdów parkujących w centrum Krakowa), ochrona własności (poprzez zagwarantowanie rotacji parkujących samochodów uzyskuje się dostępność przestrzeni parkingowej, co umożliwia korzystanie z pozostającego w dyspozycji danego podmiotu prawa własności), stanowiły podstawy do wprowadzenia zapisów zamieszczonych w § 5 uchwały Nr XXI/229/11, nawet w przypadku przyjęcia koncepcji o statuowaniu przez abonament jakiegokolwiek uprawnienia.

Niemniej jednak, Sąd I instancji nie dokonał nawet w szczątkowym wymiarze analizy co do istnienia podstaw co do ewentualnej ingerencji w prawa nabyte, nie odnosząc się już w ogóle do wyważenia dóbr chronionych na bazie regulacji strefy płatnego parkowania do tych, w jakie ingerencji dokonano. W żadnym wypadku nie można sformułować zasady, zgodnie z którą ochronie podlegałoby oczekiwanie, że stan prawny nie będzie ulegał zmianom (wyrok TK z dnia 3 lipca 2006 r., sygn. akt SK 56/05), zaś ochrona praw słusznie nabytych miała wymiar absolutny.

Uzasadniając zarzut II.3. wskazano, że zgodnie z art. 13b ust. 7 u.d.p., uprawnionym do poboru opłat za parkowanie jest zarząd dróg jeśli jednostka taka została ustanowiona, zaś na mocy art. 13b ust. 4 pkt 3 powołanej ustawy Rada Miasta określa sposób pobierania opłaty za

parkowanie. Okoliczności poboru opłat za parkowanie związane z koniecznością wprowadzenia oznaczeń pozwalających na identyfikację, czy i w jakiej wysokości osoba dysponująca danym pojazdem winna wnieść opłatę za parkowanie. Tym samym kontroler w strefie powinien mieć wyraźny sygnał w jakich okolicznościach stwierdzić uchybienie powinności wniesienia opłaty za parkowanie i podjąć działania związane z powstaniem obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.

W ramach najnowszego orzecznictwa sądowoadministracyjnego wyraźnie podnoszone jest przysługiwanie gminnemu organowi uchwałodawczemu uprawnienia do zobowiązania, w ramach upoważnienia ustawowego, użytkownika dróg do podjęcia działań ukierunkowanych na wykazanie się wniesieniem opłaty za parkowanie, a tym samym okoliczności braku obowiązku jego wniesienia. Jedynie wydanie identyfikatora dla pojazdów obejmowanych ustawowym zwolnieniem pozwala na stworzenie możliwości faktycznego korzystania z dyspozycji niniejszego zapisu. W praktyce poboru opłat za parkowanie nie ma innego mechanizmu umożliwiającego efektywną weryfikację okoliczności wniesienia należności za parkowanie. Wadliwe jest przy tym wywodzenie z nazwy znaku służącego identyfikacji pojazdów zwolnionych, tj. "zezwolenia", faktu zwalniania z obowiązku wniesienia opłaty za parkowanie przez zarząd dróg. W pierwszej kolejności wskazania bowiem wymaga, iż zwolnienie na mocy art. 13 ust. 3 u.d.p. powstaje z mocy samego prawa, zaś identyfikator z pkt 1.6 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 pozwala jedynie na efektywne korzystanie z niego. Przy czym nazwa "zezwolenie" stanowi nawiązanie do przyjętej praktyki określania dokumentów potwierdzających możliwość niestosowania się do określonych znaków drogowych.

W uzasadnieniu do zarzutu II.4. wskazano, że w zapisach pkt 2.6 załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXl/229/11 powołano się na "zezwolenie" zarządu dróg, co jednak nie oznacza konieczności wyrażenia woli przez tego rodzaju jednostkę. Niniejszy zapis wskazuje jedynie na konieczność uzyskania identyfikatora celem skorzystania z określonej w uchwale zerowej stawki opłaty za parkowanie i taka też była konsekwentna praktyka stosowana przez zarząd dróg. Jak już wskazywano powyżej nazwa "zezwolenie" stanowi nawiązanie do przyjętej praktyki określania dokumentów potwierdzających możliwość niestosowania się do określonych znaków drogowych.

Niemniej jednak, wadliwym jest upatrywanie w związku z usytuowaniem przecinków w zapisach pkt 2.6 jakichkolwiek wątpliwości. Tego rodzaju zapatrywanie nie ma obiektywnego wymiaru.

Przechodząc do zarzutu II.5., wnosząca skargę kasacyjną podniosła, że zgodnie z art. 32 Konstytucji RP niedopuszczalne jest kształtowanie kryteriów statuujących dopuszczalność skorzystania z ulg w ramach grupy podmiotów odznaczających się daną cechą istotną, które skutkowałyby nierównym lub dyskryminującym traktowaniem adresatów danej normy. Przy czym wyznaczenie tego rodzaju grupy dokonywane jest w powiązaniu z wartościami i dobrami relewantnymi z punktu widzenia regulacji, w jakiej zamieszczono dany zapis. W wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r. doszło do wadliwego stwierdzenia godzenia przez część zapisów ppkt 3.2.2a tiret pierwszy Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXl/229/11 w zasady wynikające z powołanego art. 32 Konstytucji RP z uwagi na brak powiązania wyznaczenia grupy odznaczającej się daną cechą istotną z wartościami, celami rozwiązań strefy płatnego parkowania, o jakich mowa w art. 13b ust. 2 u.d.p. Sąd w ramach orzeczenia porównał sytuację osób mieszkających i niemieszkających w strefie, a zatem grup o całkowicie odmiennej sytuacji. Ponadto uznano za niedopuszczanie stosowanie kryterium kolejności osób, jakie wystąpiły o wniesienie opłaty w formie ulgowego abonamentu, podczas gdy pozostaje ono powszechnie uznawane jako niedyskryminujące. W niniejszym przypadku równość wyraża się nie w przydziale deficytowego dobra, jaką jest przestrzeń parkingowa, ale

w równym dostępie do możliwości jego uzyskania.

Jednocześnie, wadliwe jest upatrywanie w braku możliwości wniesienia opłaty w formie ulgowego abonamentu przez wszystkich mieszkańców strefy, gdyż takie ukształtowanie grupy uprawnionych całkowicie niweczyłoby możliwość realizacji ustawowo zdefiniowanych celów ustalenia strefy płatnego parkowania. W orzeczeniu nie dokonano określenia i wyważenia celów strefy płatnego parkowania, a także ewentualnego odstępstwa od zasady równości i niedyskryminacji. Nie przeprowadzono nawet testu proporcjonalności ewentualnej ingerencji w dobra wywodzone z art. 32 Konstytucji RP. Ponadto, w ocenie wnoszącej skargę kasacyjną, Rada Miasta Krakowa, ustalając możliwość wniesienia opłaty za parkowanie w formie ulgowego abonamentu, o jakim mowa w pkt 3.2.2a, w żadnym miejscu uchwały ani jej uzasadnienie nie odnosiła się do mieszkańców, jako grupy na rzecz której zastrzeżono odstępstwo od zasady pełnej odpłatności za parkowanie. Zatem, Sąd I instancji wadliwie i autorytatywnie określił grupę uprawnionych, która w istocie nie musiała się pokrywać z tą, jaka jest wyznaczana w oparciu o pojęcie: "mieszkańcy". Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, kryteria związane z wyznaczeniem grupy uprawnionych do wniesienia opłaty za parkowanie w obniżonej wysokości winny być powiązane z jej celem. Do Sądu I instancji należało ustalenie celu wprowadzenia odstępstwa od zasady ponoszenia pełnej odpłatności za parkowanie, a następnie porównania tych celów z zastosowanymi przesłankami uzyskania niniejszej możliwości. Rada Miasta Krakowa nie odnosiła się w trakcie podejmowania uchwały Nr XXI/229/11 do kategorii mieszkańców, skupiając się na grupie wyznaczonej w oparciu wyznaczniki zawarte w ppkt 3.2 Załącznika nr 2 do wskazanej uchwały. Opisane uwarunkowania związane z wyrokiem z dnia 15 stycznia 2013 r. wskazują jednoznacznie na wadliwe określenie grupy odznaczającej się daną cechą istotną, nietrafne przeprowadzenie lub brak wykonania testu proporcjonalności, a także brak rozpoznania sprawy co do istoty, tj. określenia jaki był cel wprowadzenia formy wniesienia opłaty za parkowanie, jaką jest abonament P1, P2, P3. Na marginesie wskazano, że w powołanych w uzasadnieniu zaskarżonego rozstrzygnięcia wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lutego 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2337/05 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., sygn. akt I OSK 978/06, Sąd w pierwszej kolejności ustalił jaki jest cel wprowadzonej ulgi, czego zaniechano przy wydaniu wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r.

Powyższe spostrzeżenia zdaniem wnoszącej skargę kasacyjną należy również odnieść do stwierdzenia nieważności ppkt 3.2.2a Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXV229/11.

W odniesieniu do zarzutu II.6. podniesiono, że w zaskarżonym wyroku dokonano kontroli uregulowań załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 w zakresie podmiotów uprawnionych do wniesienia opłaty za parkowanie w obniżonej wysokości. W ramach dokonanej kontroli zastosowano w szczególności dwa kryteria, a mianowicie nakazu równego traktowania i niedyskryminacji oraz sprawiedliwości społecznej. Wnosząca skargę kasacyjną zauważyła jednak, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli "podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa" (wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., P 16/07, teza powtórzona w kolejnych wyrokach TK, m.in. w pełnym składzie wyroku z 5 września 2006 r., sygn. K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100).

Tym samym Sąd I instancji wadliwie zastosował łącznie dwa kryteria kontroli aktu prawa miejscowego, które zgodnie z przytoczonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego są rozłączne.

Uzasadniając zarzut II.7. wnosząca skargę kasacyjną zaznaczyła, że stwierdzając nieważność

ppkt 3.2.1 Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11 ponownie Sąd odwołał się do zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji. Nie dokonał jednak przy tym wyznaczenia grupy podmiotów cechujących się daną cechą istotną, w związku z czym nie wiadomo w odniesieniu do jakich sytuacji stwierdzono sytuację nierównego lub dyskryminacyjnego traktowania.

Ponadto, ponownie doszło do zastosowania zasad wynikających z art. 32 Konstytucji RP w całkowitym oderwaniu od celu regulacji, w jakiej zamieszczono derogowane zapisy. Aby zapewnić skuteczną realizację celów ustalenia strefy płatnego parkowania koniecznym jest maksymalnie możliwe zawężenie grupy podmiotów, na rzecz których zastrzeżono możliwość skorzystania z odstępstwa od zasady pełnej odpłatności za parkowanie. W związku z tym Rada Miasta Krakowa określiła grupę uprzywilejowaną, między innymi, poprzez zastosowanie przesłanki trwałości stosunku prawnego łączącego dany pojazd i właściciela. Zaznaczenia przy tym wymaga, że tego typu działania są uznawane w ramach orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Z uwagi na tożsamość stanów faktycznych przywołano stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 96/11, zgodnie z którym, udzielenie uprawnień szerokiemu kręgowi podmiotów, nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu, jakiemu służy strefa płatnego parkowania, tj. zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych. Nie służyłoby to również realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w zakresie ograniczenia dostępności strefy dla pojazdów samochodowych oraz wprowadzania preferencji dla komunikacji zbiorowej. W opisywanej sprawie Rada Miasta W. uznała, że przyznanie przywileju abonamentowego winno dotyczyć jedynie tej grupy osób (poza właścicielami pojazdów), która używa samochodu na podstawie umowy o używanie rzeczy (a więc z wyłączeniem sytuacji faktycznych, czyli np. korzystania z pojazdu na podstawie stosunku grzecznościowego), przy czym prawo do abonamentu zawężono do tych umów, które poprzez swe cechy typologiczne oraz formę zawarcia umowy odzwierciedlają najtrwalsze stosunki prawne. Dokonanie zatem rozróżnienia odpłatnych umów o używanie rzeczy zawartych w formie pisemnej (czyli z wyłączeniem umów zawartych w formie ustnej) oraz umowy użyczenia zawartej w formie aktu notarialnego (a więc z wyłączeniem umów zawartych w jakiejkolwiek innej formie) w ocenie Sądu orzekającego w sprawie o sygn. akt VII SA/Wa 96/11, pozwala na wyodrębnienie stosunków prawnych charakteryzujących się porównywalnym znamieniem trwałości i nie wykracza poza granice uznaniowości. Bezspornie, opłata za parkowanie na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania jest rodzajem daniny publicznej (zob. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK-A 2002/7/91). W przypadku różnicowania sytuacji prawnej poszczególnych podmiotów (ich kategorii), Trybunał Konstytucyjny stawia nadto wymóg, aby owo różnicowanie pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów (zob. wyrok TK z 6 kwietnia 1993 r., sygn. akt K 7/92, OTK 1993/1/7).

Sąd I instancji, orzekający w niniejszej sprawie dopuścił w istocie do skorzystania z ulgi, jaką jest abonament typu P1, P2 oraz P3, przez osoby w ogóle danym pojazdem niedysponujące lub władające nim na przykład na podstawie umów ustnych. Niniejsza sytuacja pozbawia właściwie zarząd dróg możliwości realnego prowadzenia poboru opłat za parkowanie, w tym w szczególności weryfikacji faktu wniesienia opłaty za parkowanie. Zanegowano przy tym dopuszczalne i trafnie uzasadnione w dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyznaczenie grupy uprawnionych przy zastosowania kryterium trwałości stosunku prawnego.

Odnosząc się do zarzutu II.8. podniesiono, że procedura weryfikacji możliwości wniesienia opłaty za parkowanie nie jest indywidualną sprawą rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej, nie pozostaje zaświadczeniem oraz szerzej, nie jest obejmowana zakresem przedmiotowym ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Nie wiadomo w związku z tym, na jakiej podstawie zastosowano wskazany akt prawny do rozwiązań ppkt 3.5 załącznika

Nr 2 do uchwały Nr XXI/229/11. Za stosowaniem powołanej ustawy nie przemawia nawet żądanie przedłożenia zaświadczeń w ramach danej procedury, która finalnie nie kończy się wydaniem zaświadczenia lub decyzji administracyjnej. Podkreślono, że zasadą jest uiszczanie opłat za parkowanie w pełnej wysokości, zaś uiszczenie należności w formie ulgowego abonamentu typu M stanowi wyjątek, zastrzeżony wyłącznie dla podmiotów odznaczających się określonymi cechami, które są oni zobowiązani stosownie wykazać.

Nadto po raz kolejny widoczna jest niekonsekwencja Sądu I instancji dotycząca zakresu stwierdzanej nieważności. Dochodzi bowiem do derogacji w jednym przypadku całości zapisu, zaś w innej do dowolnie wybranych fragmentów tekstu prawnego, wypaczając przy tym całkowicie zakres i cel danej ulgi.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną, Wojewoda Małopolski wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Odnosząc się do zarzutów II. 1 i 2 dotyczących zakwestionowanego § 5 ust. 2 in fine uchwały Rady Miasta Krakowa, Wojewoda Małopolski nie zgodził się z twierdzeniem Rady Miasta Krakowa że abonament postojowy nie pozostawał nośnikiem jakichkolwiek uprawnień. Cechą charakterystyczną abonamentu postojowego jest określone jego treścią uprawnienie, które dokument ten dodatkowo potwierdza w formie materialnej. Abonament stanowi zarówno dokument potwierdzający uiszczenie oznaczonej opłaty, jak również wskazuje na uprawnienie do korzystania z określonych jego treścią uprawnień.

Ponadto, za nietrafne uznać należy stanowisko Rady Miasta Krakowa, zgodnie z którym Sąd I instancji nie dokonał analizy uchwały w kontekście ingerencji w prawa nabyte posiadaczy abonamentów postojowych. W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji podzielił m.in. argumenty skargi Wojewody Małopolskiego, zgodnie z którymi zapis § 5 ust. 2 uchwały Rady Miasta Krakowa narusza zasadę ochrony praw nabytych, u podstaw której leży dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienie jej racjonalnego planowania przyszłych działań (tak TK w wyroku z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99). Zasada ta nie wyklucza stanowienia regulacji ograniczających lub znoszących prawa podmiotowe, niemniej jednak ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki dotyczące ochrony praw nabytych jest usprawiedliwione. Zauważyć wypada, iż w omawianym przypadku nabywcy abonamentów postojowych mogli mieć uzasadnione i racjonalne oczekiwania, że nie utracą praw wynikających z wykupionego - często na kilka miesięcy przed uchwaleniem uchwały Rady Miasta Krakowa - abonamentu postojowego. W rozpatrywanym przypadku, mieszkańcy działając w zaufaniu do obowiązujących przepisów prawa miejscowego nabyli abonamenty postojowe na określonych w tych przepisach zasadach, w tym na okres dłuższy niż do 31 grudnia 2011 r. Wobec wejścia w życie zapisu § 5 ust. 2 uchwały, utracili oni nabyte uprawnienia. Tym samym słusznie Sąd I instancji przyjął, iż wobec wskazanej regulacji mieszkańcy wbrew swoim usprawiedliwionym oczekiwaniom, zostali pozbawieni nabytych praw.

W odpowiedzi na zarzuty II. 3 i 4 dotyczące identyfikatorów i zwolnień z opłat tj. zakwestionowanego pkt 1 Załącznika nr 2 uchwały Rady Miasta Krakowa oraz pkt 2.6 załącznika nr 2 do uchwały Wojewoda Małopolski zaznaczył, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie trafnie przyjął, iż materia ujęta w uchwale Rady Miasta Krakowa, stanowiąca akt prawa miejscowego winna mieścić się w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z dyspozycji przepisu stanowiącego podstawę prawną do wydania tego aktu tj. m.in. art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p. Zdaniem strony przeciwnej, z treści uzasadnienia wyroku Sądu I instancji wynika, że Sąd ten nie prowadzi rozważań na temat możliwości wydawania samych identyfikatorów - gdyż powyższe związane jest z wykonaniem uchwały Rady Miasta Krakowa i

przepisów u.d.p., lecz skupia się na fakcie użycia w treści zakwestionowanej uchwały Rady Miasta Krakowa sformułowania "zezwolenia wydane przez zarząd dróg". Wykładnia powyższego zapisu, jak też przebieg postępowania sądowego przed Sądem I instancji, wskazywać może na nieuprawnione przyznanie na podstawie zakwestionowanego zapisu uchwały na rzecz zarządu dróg kompetencji do wydawania zezwoleń na parkowanie w strefie płatnego parkowania. Powyższe, jak słusznie zauważył Sąd stoi w sprzeczności z zakresem upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego i w konsekwencji narusza również art. 2 i 94 Konstytucji RP.

Odnosząc się do zarzutów II. 5, 6 i 7 dotyczących pkt 3.2.2a Załącznika nr 2 uchwały Rady Miasta Krakowa oraz pkt 2.2.6 załącznika nr 2 do uchwały wskazano, że wnosząca skargę błędnie przyjęła, iż Sąd w ramach orzeczenia oparł się jedynie na porównaniu sytuacji osób zamieszkujących z niezamieszkującymi w strefie płatnego parkowania i w oparciu o powyższe wadliwie wyznaczył podmioty charakteryzujące się cechą istotną. Sąd I instancji słusznie wskazał, że Rada Miasta Krakowa naruszyła zasadę równości wobec prawa, w tym także zasadę sprawiedliwości społecznej wprowadzając dyskryminujące zróżnicowanie mieszkańców w uwzględnieniu kolejności nabycia abonamentu postojowego po preferencyjnej cenie, przyznając to prawo jedynie pierwszej osobie, która wystąpiła do zarządcy dróg o nabycie abonamentu. Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem zawartym w skardze kasacyjnej że kryterium pierwszeństwa zgłoszenia stanowiło kryterium niedyskryminujące i gwarantowało równy dostęp do możliwości uzyskania abonamentu.

Podstawową kwestią dla oceny dochowania zasady równości wobec prawa jest ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą dokonane zostało zróżnicowanie sytuacji prawnej adresatów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wówczas sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego (orzeczenie TK z dnia 6 grudnia 1997 r., K 8/97). Zakwestionowane przez Sąd zapisy uchwały w zakresie w jakim determinują stawkę opłaty od kolejności (pierwszeństwa) nabycia abonamentu przez mieszkańca strefy zamieszkałego pod tym samym adresem z innymi osobami w sposób jednoznaczny wskazują o braku równości względem osób wykazujących te same cechy i spełniających te same warunki, tj. względem osób zameldowanych w strefie płatnego parkowania oraz będących posiadaczami pojazdów samochodowych. Powyższe powoduje, że w sposób odmienny traktowani będą np. członkowie rodziny zamieszkujący pod jednym adresem, w sytuacji w której w sumie posiadać będą więcej niż jeden samochód (np. małżonkowie, dzieci itp.). Naruszenie zasady równości będzie miało miejsce także i wówczas, kiedy pod jednym adresem zamieszkują osoby posiadające samochody, ale nieprowadzące wspólnego gospodarstwa domowego (np. pozostające w separacji bądź rozwiedzione).

Podkreślono, że sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności organów administracji publicznej pod względem zgodności z prawem obejmuje ocenę zgodności danego aktu z wszelkimi przepisami i zasadami prawnymi obowiązującymi w dacie wydania aktu normatywnego. A zatem nie sposób uznać, że dokonywana przez Sąd analiza prawna aktu prawa miejscowego miałaby ograniczać się jedynie do wykazania naruszenia jedynie części konstytucyjnych zasad, w przypadku stwierdzenia wystąpienia naruszenia podpadającego pod zastosowanie kilku zasad stosowania prawa. Ponadto, Wojewoda zauważył, że cytowane w pkt II.6 uzasadnienia skargi kasacyjnej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wbrew twierdzeniu skargi kasacyjnej nie wskazuje na konieczność rozłącznego stosowania różnych kryteriów kontroli aktu prawa miejscowego, a jedynie stanowi o tym, że tego rodzaju działanie niekiedy "nie jest celowe".

Odnosząc się do zarzutu II. 8 dotyczącego abonamentu dla mikroprzedsiębiorcy typu M tj. pkt 3.5 Załącznika nr 2 uchwały Rady Miasta Krakowa wskazano, że obecnie organ administracji

publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego. Kwestionowana regulacja wprawdzie nie dotyczy czynności rozpoznawanej bezpośrednio wg Kodeksu postępowania administracyjnego, ale kończy się wydaniem dokumentu (zaświadczenia) potwierdzającego przyznanie prawa do abonamentu, będącym co najmniej czynnością materialno-techniczną. Wobec powyższego, rozważania dotyczące naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego są uzasadnione. W ocenie Wojewody Małopolskiego, wydanie dokumentu w postaci abonamentu, wyczerpuje znamiona wydania szczególnego rodzaju zaświadczenia i w tym zakresie stosowanie art. 220 i 75 § 2 kpa wydaje się być uprawnione. Nawet gdyby uznać, że wydanie abonamentu jest czynnością materialno-techniczną, to tym bardziej stwierdzić należy, iż nakładanie na obywateli obowiązku dostarczania określonych treścią uchwały dokumentów, jako warunku otrzymania tego abonamentu, stwarza dodatkowe bariery administracyjne nieznajdujące oparcia w obowiązującym porządku prawnym. Nadto, powyższe zaprzecza istocie wprowadzonych do porządku prawnego norm dotyczących ograniczania barier administracyjnych. Zgodnie z ustawą z dnia 25 lutego 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2011 r., organ administracji publicznej, żądający zaświadczenia, jak również oświadczenia, jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający takiego urzędowego potwierdzenia faktów lub stanu prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie jedynie w części dotyczącej pkt I tiret drugi sentencji zaskarżonego wyroku. W punkcie tym Sąd stwierdził nieważność pkt 1 załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały, w którym Rada Miasta Krakowa określiła zwolnienia z opłat za parkowanie pojazdów. W punktach od 1.1. do 1.5. załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały powtórzono w istocie treść art. 13 ust. 3 u.d.p. Jakkolwiek zatem art. 13b ust. 4 u.d.p. nie uprawniał Rady Miasta Krakowa do ustalenia zwolnień z opłat za parkowanie, to jednak literalne przepisanie treści art. 13 ust. 3 u.d.p. do załącznika zaskarżonej uchwały nie może być uznane za nieważne, skutkujące stwierdzeniem nieważności tej części. Treść pkt od 1.1. do 1.5. załącznika Nr 2 nie pozostaje bowiem w jakiejkolwiek sprzeczności z art. 13 ust. 3 u.d.p., w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., dlatego samo przepisanie tej treści do kwestionowanego załącznika nie mogło być uznane za nieważne.

Również treść pkt 1.6. załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały, traktująca o zwolnieniu z opłat za parkowanie pojazdów będących własnością przedstawicielstw państw obcych oznaczonych symbolami CD lub CC, nie stanowi samoistnego zwolnienia z opłat za parkowanie. Wbrew argumentacji Sądu pierwszej instancji, z art. 34 lit. e Konwencji Wiedeńskiej z dnia 18 kwietnia 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych (Dz.U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232) wynika, że przedstawiciel dyplomatyczny jest zwolniony od wszelkich opłat i podatków, osobistych i rzeczowych, zarówno państwowych, regionalnych, jak komunalnych, z wyjątkiem m.in. opłat i podatków należnych z tytułu wyświadczonych usług. Nie sposób zaś dopuszczalności parkowania na terenie dróg publicznych uznać – w obszarze norm prawa międzynarodowego – jako usługę świadczoną przez zarząd drogi lub zarządcę drogi publicznej. Opłata za parkowanie w żaden bowiem sposób nie pozostaje w związku ekonomicznym lub wartościowym z możliwością parkowania na drodze publicznej. Poza tym, opłata za parkowanie nie jest ekwiwalentem jakiegokolwiek zachowania zarządu drogi lub zarządcy drogi publicznej w sferze parkowania na drodze publicznej.

Podobną regulację zawiera art. 49 ust. 1 lit. e Konwencji Wiedeńskiej z dnia 24 kwietnia 1963 r. o stosunkach konsularnych (Dz.U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98), z którego wynika, że urzędnicy konsularni i pracownicy konsularni, jak również członkowie ich rodzin pozostający z nimi we wspólnocie domowej, są zwolnieni od wszelkich opłat i podatków osobistych i rzeczowych - państwowych, regionalnych i komunalnych - z wyjątkiem m.in. opłat pobieranych z tytułu

zapłaty za świadczenia określonych usług.

Treść pkt 1.6. załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały stanowi więc w istocie identyfikację uprawnień członków służby dyplomatycznej i konsularnej, wynikających ze wskazanych wyżej Konwencji Wiedeńskich, dlatego nie jest to sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Sprzeczność z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. należałoby przy tym postrzegać, jako oczywisty brak adekwatności zapisów danego aktu do treści obowiązującego prawa. Tymczasem, uprawnienia członków służby dyplomatycznej i konsularnej, określone we wskazanych wyżej przepisach Konwencji Wiedeńskich, mają co najmniej charakter interpretacyjny, co wyklucza oczywistość braku adekwatności treści pkt 1.6. załącznika Nr 2 zaskarżonej uchwały do przepisów konwencyjnych.

Pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej nie zasługują natomiast na uwzględnienie. Przede wszystkim, Sąd pierwszej instancji nie naruszył art. 141 § 4 ppsa w sposób zarzucony w skardze kasacyjnej, ponieważ w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku dość obszernie uzasadniono stwierdzenie nieważności pkt 3.5.1a tiret pierwszy załącznika Nr 2 zaskarżonej uchwały, m.in. argumentacją dotyczącą zakresu zastosowania w sprawie art. 220 kpa. Sąd wskazał również na podzielenie w tym zakresie argumentacji Wojewody Małopolskiego i Prokuratora. Odrębną kwestią jest zasadność tej argumentacji, aczkolwiek w kontekście zarzutu kasacyjnego naruszenia przez Sąd art. 141 § 4 ppsa nie ma to żadnego znaczenia.

Również zarzut kasacyjny naruszenia przez Sąd art. 147 § 1 ppsa nie zasługuje na uwzględnienie, skoro zakres stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały wynikał z zarzutów zgłoszonych w skargach skierowanych do Sądu pierwszej instancji.

Także zarzuty kasacyjne naruszenia przez Sąd przepisów prawa materialnego, poza wskazaną wyżej częścią zasługującą na uwzględnienie, nie dały podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Wykupiony abonament opłaty parkingowej w 2011 r. stanowił swoisty rodzaj umowy nabywcy z uprawnionym do jej pobierania, dlatego wygaszenie tego abonamentu w zakresie jego obowiązywania po dniu 1 stycznia 2012 r. prawidłowo Sąd ocenił, jako pozbawienie przyznanych uprzednio uprawnień. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uprawnienia te wynikały z uprzednio zawartej umowy uiszczenia opłaty parkingowej skumulowanej w formie prawnej abonamentu, a ich pozbawienie nastąpiło bez jakiegokolwiek w tym zakresie ekwiwalentu.

Należy również podzielić argumentację Sądu pierwszej instancji dotyczącą stwierdzenia nieważności pkt 2.6. załącznika Nr 2 zaskarżonej uchwały, ponieważ jego semantyczna treść powoduje możliwość stosowania różnej, w tym rozbieżnej wykładni. Tymczasem, zapis umieszczony w pkt 2.6. określa katalog uprawnionych do nieuiszczania opłaty parkingowej, jako wynik zastosowania wobec nich zerowej stawki tej opłaty. Zakres uprawnionych w tym zakresie nie może zatem zależeć o woli osoby dokonującej w danej chwili interpretacji tego zapisu, lecz musi być wynikiem jasnej i oczywistej woli Rady Miasta Krakowa, ponieważ tylko ten organ – z mocy art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. – jest uprawniony do konkretnego (jednoznacznego) określenia użytkowników dróg publicznych, wobec których znajdzie zastosowanie zerowa stawka opłaty parkingowej. Treść pkt 2.6. nie wyklucza zaś, że taką stawką objęte są jakiekolwiek pojazdy oznakowane; nie wyklucza również, że taka stawką objęte są tylko te pojazdy wskazane w pkt 2.6., które posiadają zezwolenie zarządu dróg, co oznaczałoby, że o uprawnieniu do uzyskania stawki zerowej decydowałby zarząd drogi w formie zezwolenia. Negatywna ocena Sądu dotycząca omawianego pkt 2.6. zasługuje zatem na aprobatę, skoro zapis zawarty w tym punkcie pozostaje w sprzeczności przede wszystkim z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p.

Wbrew argumentacji skargi kasacyjnej, odwołującej się m.in. do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego m.in. w wyroku z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05, jakoby konstytucyjna zasada równości była rozłączna wobec konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej przy badaniu zróżnicowań podmiotów prawa, zasady te – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - nie są wobec siebie konkurencyjne, dlatego mogły być podstawą oceny zaskarżonej uchwały. Sąd pierwszej instancji wykazał bowiem, że zróżnicowanie osób uprawnionych do wniesienia opłaty parkingowej w obniżonej wysokości uzależnione zostało w załączniku Nr 2 do zaskarżonej uchwały od takich kryteriów, które naruszają zarówno konstytucyjną zasadę równości, jak i konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej. Ocena ta nie pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, jedynie wskazuje, że żadna z powołanych wartości konstytucyjnych nie uzasadniała dopuszczalności zróżnicowania w załączniku Nr 2 do zaskarżonej uchwały uprawnionych do opłaty parkingowej w obniżonej wysokości według tych kryteriów, które wskazano w tym załączniku. Rolą Sądu nie było przy tym poszukiwanie takiej argumentacji, która wykluczyłaby uznanie ocenianych zapisów załącznika Nr 2 za niezgodne z prawem, lecz jedynie ocena, czy zapisy te nie naruszają obowiązującego prawa. Wystarczające było zatem wskazanie przez Sąd, które przepisy prawa i w jaki sposób zostały naruszone zakwestionowanymi zapisami załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały.

Także zastosowana przez Sąd pierwszej instancji wykładnia art. 220 kpa do zapisów załącznika Nr 2 dotyczących weryfikacji okoliczności uzależniających możliwość uzyskania abonamentu w ulgowej wysokości płatności jest prawidłowa. Zarząd drogi i zarządca drogi publicznej wykonują swoje uprawnienia, wynikające z przepisów ustawy o drogach publicznych w zakresie opłat za parkowanie, w ramach przyznanego władztwa publicznego. W tym zakresie pełnią zatem funkcję organów administracji publicznej. Nie są to więc uprawnienia właścicielskie ze sfery prawa cywilnego, lecz ze sfery publicznoprawnej, dlatego w razie braku szczególnych unormowań ustawy o drogach publicznych, kwestie procesowe związane z wykonywaniem władztwa publicznego przez zarząd drogi i zarządcę drogi publicznej wobec użytkowników tych dróg powinny być rozstrzygane w sposób określony przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, co wynika z art. 1 pkt 1 i 2 tego kodeksu. Uzależnienie uzyskania abonamentu płatnego w ulgowej wysokości od wykazania przez ubiegającego się o taki abonament spełnienia, określonych w załączniku Nr 2 do zaskarżonej uchwały, okoliczności jest sprawą indywidualną należącą do właściwości zarządu drogi i zarządcy drogi, jako organów administracji publicznej, dlatego należy podzielić pogląd Sądu pierwszej instancji o zastosowaniu w takim wypadku art. 220 kpa.

W pkt I sentencji zaskarżonego wyroku oraz w jego uzasadnieniu zaistniała oczywista omyłka polegająca na błędnym oznaczeniu części treści załącznika Nr 2 do zaskarżonej uchwały nr "2.2.6.", zamiast prawidłowym nr "2.6.". Oczywistość tej omyłki potwierdza treść załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały, dlatego na podstawie art. 156 § 3 w zw. z § 1 ppsa Naczelny Sąd Administracyjny postanowił o sprostowaniu tej omyłki.

O uchyleniu zaskarżonego wyroku w części Naczelny Sąd Administracyjny orzekła na podstawie art. 185 § 1 ppsa, natomiast o oddaleniu skargi kasacyjnej w pozostałym zakresie orzeczono na podstawie art. 184 ppsa.

Na podstawie art. 207 § 2 ppsa odstąpiono od zasądzenia na rzecz skarżącego kasacyjnie kosztów postępowania kasacyjnego, uznając, iż wadliwa ocena prawna Sądu pierwszej instancji nie może skutkować zobowiązaniem skarżących w pierwszej instancji do poniesienia tych kosztów.