

**UCHWAŁA NR LXXII/1490/23
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 14 grudnia 2023 r.

w sprawie odmowy wstrzymania wykonania uchwały w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice oraz przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach na uchwałę w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i z art. 54 § 2 oraz art. 61 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwała:**

§ 1. W związku ze złożonym przez Prokuratora Okręgowego w Katowicach w piśmie z dnia 3 listopada 2023 roku wnioskiem o wstrzymanie wykonania uchwały nr LXVI/1387/23 z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 6064), odmówić wstrzymania wykonania wyżej wymienionej uchwały.

§ 2. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Prokuratora Okręgowego w Katowicach z dnia 3 listopada 2023 roku na uchwałę nr LXVI/1387/23 z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 6064).

§ 3. Faktyczne i prawne argumenty odpowiedzi na skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 4. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Maciej Biskupski

Uzasadnienie

Pismem z dnia 3 listopada 2023 r. skierowanym do organu, skarżący złożył skargę na uchwałę nr LXVI/1387/23 z dnia 27 lipca 2023 r. w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 6064), zwaną dalej "Uchwałą".

Skarżący wnosił o stwierdzenie nieważności Uchwały w całości, zarzucając jej następujące naruszenia prawa materialnego i pozostawanie w sprzeczności z: art. 2, 7, 94 Konstytucji RP oraz art. 13b ust. 2, 2a, 2b, 3, 4, art. 13f ust. 1 Ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz. U. 2023 poz. 645 z późn. zm.) - zwanej dalej u.d.p. poprzez nienależyte wypełnienie oraz przekroczenie zakresu delegacji ustawowej wyrażające się w:

a) podjęciu Uchwały na wniosek Prezydenta Miasta Katowice bez wymaganych art. 13b ust. 3 u.d.p. opinii organów zarządzających drogami i ruchem na drogach,

b) podjęciu uchwały w oparciu o nieaktualne dane zebrane na podstawie następujących analiz i opracowań:

- badania i analizy parkowania na obszarze strefy śródmiejskiej miasta Katowice oraz analiza porównawcza ze strefami płatnego parkowania w dużych miastach w Polsce,

- elementy usług eksperckich i doradczych oraz wykonywania zadań Eksperta w zakresie opracowania założeń obszarowych, funkcjonalnych i wdrożeniowych dotyczących obszaru płatnego parkowania (OPP) w strefie centralnej miasta Katowice,

- analiza określająca zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej Śródmiejskiej Strefie Płatnego Parkowania oraz poszerzonej Strefie Płatnego Parkowania w Katowicach, odnoszących się do stanu istniejącego w październiku 2019 roku, podczas gdy uchwała zastała podjęta w dniu 27 lipca 2023 roku i nie odzwierciedla stanu faktycznego istniejącego w dacie podjęcia uchwały,

c) zaniechaniu przeprowadzenia analiz i badań, z których wynikałaby konieczność poszerzenia strefy płatnego parkowania, w szczególności wykazania, że ustanowienie strefy na wszystkich objętych strefą obszarach jest konieczne z uwagi na 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,

d) braku przeprowadzenia analiz i badań, z których wynikałoby, iż ustanowienie strefy płatnego parkowania na obszarze objętym śródmiejską strefą parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska,

e) zaniechaniu przeprowadzenia analiz i badań, z których wynikałaby konieczność wprowadzenia opłat za parkowanie w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania w sobotę,

f) wyznaczeniu w § 1 ust. 1 i 2 Uchwały granic śródmiejskiej strefy płatnego parkowania i strefy płatnego parkowania poprzez objęcie tych samych ulic, a to: alei Walentego Roździeńskiego, ul. Uniwersyteckiej, ul. Bankowej, ul. Warszawskiej, ul. Francuskiej, ul. Jagiellońskiej, placu Karola Miarki, ul. Mikołaja Kopernika, ul. Mikołowskiej, ul. Wilhelma Friedricha Grundmana, ul. Adama Mickiewicza, alei Wojciecha Korfańskiego zarówno śródmiejską strefą płatnego parkowania jak i strefą płatnego parkowania w całości, bez wyraźnego wskazania, która część ulicy przynależy do której ze stref, podczas gdy upoważnienie ustawowe nie uprawnia organu do jednoczesnego ustanowienia obu stref na tych samych ulicach,

g) uregulowaniu w § 1 ust. 4 Uchwały, iż opłaty za postój pojazdów samochodowych na wyznaczonych miejscach postojowych położonych po obu stronach ulic stanowiących granice ŚSPP, o których mowa w ust. 1, w tym będących jednocześnie ulicami stanowiącymi granice SPP, o których mowa w ust. 2, pobierane są w wysokości ustalonej dla ŚSPP, podczas gdy upoważnienie ustawowe nie daje uprawnia Rady do ustanowienia obu stref płatnego parkowania na tych samych ulicach i dokonania wyboru stawki opłaty jaka będzie tam obowiązywać,

h) uregulowaniu w § 5 pkt 1 lit. a Uchwały, iż zerowa stawka opłaty została ustalona dla osób niepełnosprawnych posiadających kartę parkingową w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym pod warunkiem umieszczenia oryginału karty w widocznym miejscu pojazdu

umożliwiającym odczytanie, podczas gdy posiadanie w/w uprawnienia jest kategorią obiektywną i niezależną od umieszczenia oryginału karty w widocznym miejscu pojazdu, zaś wykładnia zaskarżonego przepisu prowadzi do konkluzji, iż zaniechanie umieszczenia oryginału karty w widocznym miejscu pojazdu w sposób umożliwiający jej odczytanie skutkować będzie uznaniem, iż uprawnienie nie przysługuje, a tym samym nałożeniem opłaty dodatkowej pomimo zwolnienia przyznanego uchwałą Rady,

i) uchwaleniu w § 2 ust. 1 pkt 1 Załącznika nr 3 do Uchwały nr LXVI/1387/23, iż w celu uregulowania opłaty w sposób określony w § 1 ust. 1 pkt 2 należy obowiązkowo wpisać prawidłowy numer rejestracyjny opłacanego pojazdu, podczas gdy uregulowanie opłaty za postój pojazdu w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania oraz w strefie płatnego parkowania jest kategorią obiektywną i niezależną od prawidłowego wpisania numeru rejestracyjnego opłacanego pojazdu, zaś wykładnia zaskarżonego przepisu prowadzi do konkluzji, iż nieprawidłowe wpisanie numeru rejestracyjnego pojazdu skutkować będzie uznaniem, iż postój nie został opłacony i nałożeniem opłaty dodatkowej,

j) uregulowaniu w § 1 ust. 2 Załącznika nr 3 do Uchwały nr LXVI/1387/23, iż wszystkie opłaty abonamentowe uiszczane są z góry za cały wnioskowany okres i nie podlegają zwrotowi, podczas gdy upoważnienie ustawowe nie przyznaje radzie gminy prawa do uregulowania kwestii zwrotu opłaty za uiszczony abonament,

k) uregulowaniu w § 3 ust. 2 Załącznika nr 3 do Uchwały nr LXVI/1387/23, iż kwota opłaty za niewykorzystany czas postoju nie podlega zwrotowi, podczas gdy upoważnienie ustawowe nie przyznaje radzie gminy prawa do uregulowania kwestii zwrotu opłaty za niewykorzystany czas postoju,

l) uregulowaniu w § 1 ust. 1 lit. a i b Załącznika nr 4 do Uchwały nr LXVI/1387/23, iż parkingowa karta mieszkańca przysługuje na jeden pojazd osobom, będącym właścicielami (współwłaścicielami) pojazdów samochodowych lub posiadający inny tytuł prawny do użytkowanego przez siebie samochodu, które są zameldowane na pobyt stały w granicach śródmiejskiej strefy płatnego parkowania albo strefy płatnego parkowania lub są zameldowane na pobyt czasowy w granicach śródmiejskiej strefy płatnego parkowania albo strefy płatnego parkowania oraz rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w Katowicach, podczas gdy zameldowanie - jako czynność materialnotechniczna - nie powinno stanowić wyłącznego kryterium nabycia uprawnienia, zaś rozróżnienie mieszkańców stref według kryterium zameldowania nie realizuje celu ustawy i jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nakazującą równe traktowanie podmiotów w sytuacjach podobnych,

m) uregulowaniu w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 Załącznika nr 4 do Uchwały nr LXVI/1387/23, iż parkingowa karta przedsiębiorcy przysługuje na jeden pojazd samochodowy osobom fizycznym, których główne stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej znajduje się na obszarze śródmiejskiej strefy płatnego parkowania lub strefy płatnego parkowania, a także osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej z główną siedzibą zarejestrowaną na obszarze śródmiejskiej strefy płatnego parkowania lub strefy płatnego parkowania, podczas gdy główne miejsce prowadzenia działalności gospodarczej nie powinno stanowić wyłącznego kryterium nabycia uprawnienia, zaś rozróżnienie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej według kryterium miejsca głównej siedziby nie realizuje celu ustawy i jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nakazującą równe traktowanie podmiotów w sytuacjach podobnych,

n) uzależnieniu w § 3 ust. 1 lit. a Załącznika nr 4 do Uchwały nr LXVI/1387/23, możliwości uzyskania abonamentu na jeden pojazd samochodowy w zależności od faktu zameldowania na terenie miasta Katowice, podczas gdy zameldowanie jako czynność materialnotechniczna nie powinno stanowić wyłącznego kryterium nabycia uprawnienia, zaś rozróżnienie mieszkańców według kryterium zameldowania nie realizuje celu ustawy i jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP nakazującym równe traktowanie podmiotów w sytuacjach podobnych,

n') uregulowaniu w § 4 ust. 5 Załącznika nr 3 do Uchwały nr LXVI/1387/23, iż zabrania się odpłatnego udostępniania czasowego lub całodobowego zastrzeżonego stanowiska postojowego osobom trzecim, podczas gdy upoważnienie ustawowe nie uprawnia Rady do podjęcia w/w regulacji,

o) uregulowaniu w § 5 ust. 2 Załącznika nr 3 do Uchwały nr LXVI/1387/23, iż wnioski o wydanie abonamentów, o których mowa w § 1-3 przyjmowane są wyłącznie w sposób elektroniczny za pośrednictwem strony internetowej prowadzonej przez MZUiM, podczas gdy w obowiązującym porządku prawnym brak jest wymagania od adresatów uchwały konieczności dostępu do Internetu, co niezasadnie ogranicza możliwość

złożenia wniosku przez osoby nie posiadające dostępu do Internetu bądź niepotrafiące złożyć wniosku tą drogą.

Ponadto skarżący wniósł na podstawie art. 61 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej jako „p.p.s.a.” o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały przez organ - Radę Miasta Katowice za wyjątkiem § 8 ust. 2 uchwały.

Odpowiadając na skargę, organ wnosi o jej odrzucenie, ewentualnie – na wypadek, gdyby to odrzucenie nie miało miejsca – o jej oddalenie.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w pkt a) skargi tj. podjęcia uchwały na wniosek Prezydenta Miasta Katowice bez wymaganych art. 13b ust. 3 u.d.p. opinii organów zarządzających drogami i ruchem na drogach należy wskazać na regulacje:

- art. 19 ust. 5 u.d.p. z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zgodnie z którym w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a, jest prezydent miasta. Miasto Katowice jest miastem na prawach powiatu, natomiast Śródmiejska Strefa Płatnego Parkowania nie obejmuje autostrad i dróg ekspresowych.

- art. 10 ust. 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.), dalej jako u.p.r.d., zgodnie z którym Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

Prezydent Miasta Katowice, przekazując pismem nr OZ-III.0053.1.94.2023 z dnia 19 lipca 2023 roku, kierowanym do Przewodniczącego Rady Miasta, zaakceptowany przez siebie projekt uchwały w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz zmiany granic Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice, posiadał uprawnienia do zaopiniowania go zarówno jako organ zarządzający drogami, jak i organ zarządzający ruchem. W tym przypadku zachodzi tożsamość organu, wobec której sporządzanie odrębnych dokumentów (opinii) należy uznać za niezasadne. Należy jednocześnie zaznaczyć, że wskazywane przez skarżącego na potwierdzenie zasadności podnoszonych zarzutów rozstrzygnięcia nadzorcze: Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 4 lutego 2009 roku, NK.1-0911/24/09 oraz Wojewody Kujawsko-Pomorskiego (a nie, jak wskazano w skardze - Wojewody Świętokrzyskiego) z dnia 4 grudnia 2015 roku, nr 120/2015 podjęte zostały w odmiennym stanie faktycznym. Dotyczą one bowiem uchwał podejmowanych przez rady gmin niebędących miastami na prawach powiatu (odpowiednio: Chmielnika - gminy o charakterze miejsko-wiejskim w powiecie kieleckim i Żnina - gminy miejsko-wiejskim, siedziby powiatu żnińskiego). W przypadkach powyższych nie zachodziła tożsamość organu, albowiem organem zarządzającym ruchem na drogach powiatowych i gminnych jest starosta (art. 10 ust. 5 u.p.r.d.), a zarządcą dróg powiatowych jest zarząd powiatu (art. 19 ust. 2 pkt 3 u.d.p.).

W kwestii poruszonej w pkt b) - podjęciu uchwały w oparciu o nieaktualne dane, należy zwrócić uwagę na brzmienie art. 13b ust. 2b u.d.p., stanowiącego że:

"2b. Ustalenie śródmiejskiej strefy płatnego parkowania, w tym ustalenie wysokości opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, wymaga uprzedniego przeprowadzenia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) analizy, która określi:

- 1) rotację parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania;*
- 2) zakładany poziom rotacji parkujących pojazdów samochodowych w planowanej śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, z uwzględnieniem różnych poziomów wysokości opłat za postój w tej strefie."*

Ustawodawca nakłada na organ (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek uprzedniego przeprowadzenia analizy o określonej treści. Oznacza ta, że analiza ma zostać sporządzona przed podjęciem przez radę gminy uchwały ustanawiającej śródmiejską strefę płatnego parkowania. Nie stawia natomiast wymogu posiadania aktualnej analizy. W tym bowiem przypadku konieczne byłoby doprecyzowanie poprzez doktrynę lub orzecznictwo określenia "aktualne", którego zakres czasowy w dynamicznej rzeczywistości może ulegać znacznym zmianom, tym bardziej że stan faktyczny w którym ww. analiza zostałaby sporządzona może zostać zmodyfikowany przez wydarzenia nagle lub niespodziewane (np. pandemia), których skutki mogą mieć znaczny wpływ na aktualność zawartych w nich danych. Organ wypełnił wymogi ustawowe, sporządzając przed uchwaleniem uchwały analizy, o których mowa w art. 13b ust. 2b u.d.p. Badania i analizy te zostały przeprowadzone w IV kwartale 2019 roku, tj. w okresie przed wprowadzeniem ograniczeń związanych z

pandemią COVID-19. Natomiast w latach 2020 i 2021, tj. w czasie funkcjonowania ograniczeń covidowych w transporcie, zostały przeprowadzone kolejne prace analityczne na podstawie posiadanych badań parkingowych. Po zakończeniu ograniczeń pandemicznych w transporcie przeanalizowana została przez Miasto Katowice konieczność ponownego przeprowadzenia badań i analiz. Porównano wówczas aktualne potoki ruchu na głównej arterii drogowej obsługującej obszary projektowanej ŚSPP i SPP z 2023 roku z wielkościami z 2019 roku. Porównanie wykazało, że wielkości potoków ruchu z 2019 roku są porównywalne z wielkościami z roku 2023, zatem wyniki przeprowadzonych wcześniej badań i analiz parkowania pozostają w dalszym ciągu miarodajnymi, natomiast wydatkowanie znacznych środków finansowych na ich powtórzenie byłoby nieuzasadnione.

Jednocześnie należy zauważyć, że przytoczona przez skarżącego teza, pochodząca z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 7 lipca 2020 roku, sygn. akt II SA/Ke 119/20, posiada w orzeczeniu tym inne brzmienie. W uzasadnieniu prawnym do wyroku znajduje się twierdzenie, że *"Sąd kontroluje bowiem zgodność z prawem zaskarżonej uchwały według stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dacie jej podjęcia"*, nie, że *"uchwała winna zostać uchwalona w stanie faktycznym i prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia"*. Wobec powyższego nie może ona stanowić argumentu do zarzutów, podnoszonych przez Prokuratora. Ponadto w stanie faktycznym objętej wyrokiem sprawy, wykonanie opracowań koniecznych do podjęcia uchwały zostało zlecone po jej podjęciu, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie. Wobec powyższego cyt. orzeczenie nie stanowi zasadnego argumentu do zarzutów, podnoszonych przez Prokuratora.

Odnosząc się do pkt c) i d) skargi tj. zaniechania przeprowadzenia analiz i badań, z których wynikałaby konieczność poszerzenia strefy płatnego parkowania, w szczególności wykazania, że ustanowienie strefy na wszystkich objętych strefą obszarach jest konieczne z uwagi na 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 oraz braku przeprowadzenia analiz i badań, z których wynikałoby, iż ustanowienie strefy płatnego parkowania na obszarze objętym śródmiejską strefą parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej lub polityki ochrony środowiska wskazują, że Miasto Katowice przed wdrożeniem zmian w strefie płatnego parkowania przeprowadziło nie tylko badania wynikające z zapisów ustawy o drogach publicznych, ale zleciło również dodatkowe opracowanie eksperckie pt.: *„Elementy usług eksperckich i doradczych oraz wykonywania zadań Eksperta w zakresie opracowywania założeń obszarowych, funkcjonalnych i wdrożeniowych dotyczących obszaru płatnego parkowania (OPP) w strefie centralnej miasta Katowice”*. W podsumowaniu ww. opracowania zawarte są rekomendacje dotyczące poszerzenia Strefy Płatnego Parkowania oraz wprowadzenia w obszarze miasta Katowice Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania.

W kwestiach zawartych w pkt e) skargi - zaniechaniu przeprowadzenia analiz i badań, z których wynikałaby konieczność wprowadzenia opłat za parkowanie w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania w sobotę, należy przywołać brzmienie art. 13b ust. 1a u.d.p.:

"1a. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. b, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo".

Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miasta Katowice, stanowiąc w 4 ust. 1 pkt 1 Uchwały że *"stawki opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w obszarze ŚSPP na miejscach wyznaczonych co najmniej pionowym znakiem D – 18 „parking”*. *Opłaty te są pobierane od poniedziałku do soboty w godzinach 7.00-17.00 za wyjątkiem sobót stanowiących dni ustawowo wolne od pracy."* nie przekroczyła uprawnień, przyznanych jej przez przepis ustawy. Zdaniem organu, ww. przepis w żaden sposób nie uzależnia możliwości wprowadzenia opłat, o których mowa w art. 13b ust. 1a u.d.p., od wyników analizy, do której sporządzenia zobowiązany jest organ przed podjęciem uchwały powołującej śródmiejską strefę płatnego parkowania. Na etapie prac nad projektem uchwały przeanalizowano zasadność wprowadzenia opłat w soboty z uwzględnieniem intensywności lokalizacji obiektów generujących potrzeby parkingowe na obszarze ŚSPP. Analizy wykazały, że obiekty te generują potrzeby parkingowe na poziomie zbliżonym do występującego od poniedziałku do piątku. Analogiczna sytuacja ma miejsce również w innych dużych miastach Polski, gdzie wprowadzono pobór opłat za postój w soboty.

Odnosząc się do pkt f) i g) tj. zarzutów wyznaczenia w § 1 ust. 1 i 2 Uchwały granic śródmiejskiej strefy płatnego parkowania i strefy płatnego parkowania poprzez objęcie tych samych ulic oraz uregulowaniu w § 1

ust. 4 Uchwały, iż opłaty za postój pojazdów samochodowych na wyznaczonych miejscach postojowych położonych po obu stronach ulic stanowiących granice ŚSP, o których mowa w ust. 1, w tym będących jednocześnie ulicami stanowiącymi granice SPP, o których mowa w ust. 2, pobierane są w wysokości ustalonej dla ŚSP należy stwierdzić, że regulacje te mieszczą się w delegacji ustawowej art. 13b ust. 4 u.d.p. (*"Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania, ustala sposób pobierania opłat"*). Dodatkowo art. 13b ust. 5 zd. 1 stanowi, że *"stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju"*. Powyższy przepis stanowi również podstawę do wprowadzenia rozróżnienia stawek opłat za postoje w zależności od tego, czy postój miał miejsce w SPP, czy też w ŚSP. Stosownie do zarzutu skarżącego wskazać należy, że ustalenie granic SPP i ŚSP poprzez wskazanie obszaru funkcjonowania danej strefy wymaga, by ulice graniczne były wskazane jako granice zarówno jednego, jak też drugiego obszaru. Nie sposób zgodzić się przy tym z argumentem skarżącego, że stanowi to: *"nieprecyzyjne i wprowadzające w błąd ustalenie granic stref (...) bez wyodrębnienia, która część ulicy należy do której ze stref (...)"*. Przepis § 1 ust. 4 Uchwały doprecyzowuje treść § 1 ust. 1 i 2 i wskazuje na konieczność uiszczania opłat za postój po obu stronach ulic stanowiących granice ŚSP w wysokości ustalonej dla ŚSP. Regulacji ustanowionej w ust. 4 nie można rozpatrywać w oderwaniu od poprzednich przepisów.

Ponadto bezzasadne jest twierdzenie skarżącego, jakoby grafika stanowiąca załącznik do skarżonej Uchwały nie pozwalała na jednoznaczną identyfikację granic strefy w sytuacji, w której ww. załącznik do Uchwały przedstawiający mapę z oznaczonymi strefami w formie kolorowej grafiki w sposób czytelny i jednoznaczny wskazuje granice obszarów poszczególnych stref.

Za NSA należy zdecydowanie podkreślić, że według art. 13b ust. 3 u.d.p. *"ustalenie strefy płatnego parkowania należy do rady gminy, która podejmuje w tej sprawie uchwałę na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach"*. Przez ustalenie strefy płatnego parkowania należy przy tym rozumieć *"określenie granic obszaru, który charakteryzuje się znacznym deficytem miejsc postojowych i w związku z tym za postój w tym obszarze pobiera się opłatę"*. Zaskarżona Uchwała w pełni realizuje wskazane powyżej zadania nałożone przez ustawodawcę na radę gminy, gdyż w jej treści wskazano ulice stanowiące granice obszarów SPP i ŚSP, a ponadto granice stref zostały oznaczone na mapie będącej załącznikiem do ww. Uchwały. Podkreślić należy, że z żadnego przepisu u.d.p. nie wynika obowiązek wyznaczania strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy płatnego parkowania w formie załączonego do uchwały wykazu ulic. Organ w tym zakresie ma swobodę przyznaną przez ustawodawcę w art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych.

W kwestiach podniesionych w pkt h) tj. sprzeczności z prawem uregulowania, zawartego w § 5 pkt 1 lit. a Uchwały, zgodnie z którym zerowa stawka opłaty została ustalona dla osób niepełnosprawnych posiadających kartę parkingową w rozumieniu ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym pod warunkiem umieszczenia oryginału karty w widocznym miejscu pojazdu umożliwiającym odczytanie, należy przytoczyć art. 8 ust. 3 u.p.r.d., zgodnie z którym:

„3. Kartę parkingową umieszcza się za przednią szybą pojazdu samochodowego, a jeśli pojazd nie posiada przedniej szyby - w widocznym miejscu w przedniej części pojazdu, w sposób eksponujący widoczne zabezpieczenia karty oraz umożliwiający odczytanie jej numeru i daty ważności."

Ustawodawca określa w sposób jednoznaczny sposób eksponowania karty parkingowej wydawanej osobom niepełnosprawnym, celem skorzystania z przysługujących kierującemu z tego tytułu uprawnień (m.in. nie stosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju). Postój pojazdu bez umieszczonego oryginału karty w widocznym miejscu pojazdu w sposób umożliwiający jej odczytanie traktowany jest jako wykroczenie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Kodeksu wykroczeń, a sankcja z tego tytułu nakładana jest przez służby uprawnione do kontroli przestrzegania przepisów u.p.r.d. W tym miejscu należy zauważyć, że przepisy Uchwały nie zawierają regulacji (w przeciwieństwie do uchwał będących przedmiotem rozstrzygnięcia w cyt. przez Prokuratora wyrokach), że w przypadku nieumieszczenia oryginału karty w widocznym miejscu pojazdu w sposób umożliwiający jej odczytanie, kierujący pojazdem parkującym na miejscu postojowym dla niepełnosprawnych, oznakowanym zgodnie z obowiązującymi przepisami, powinien uiścić ustaloną Uchwałą opłatę za postój pojazdu lub opłatę dodatkową. W związku z powyższym, zarzut skarżącego nie znajduje potwierdzenia w przywołanych w skardze wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 lutego 2020 roku, sygn. akt III SA/Gd 773/19 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 29 grudnia 2011 roku, sygn. akt II S A/Op 530/11.

Odnosząc się do pkt i) tj. przekroczenia przez Radę Miasta uprawnień poprzez uchwalenie w § 2 ust. 1 pkt 1 Załącznika nr 3 do Uchwały regulacji, zgodnie z którą w celu uregulowania opłaty w automatach do poboru opłat za postój pojazdów (parkomaty) należy obowiązkowo wpisać prawidłowy numer rejestracyjny opłacanego pojazdu, należy zwrócić uwagę na okoliczność, że numer rejestracyjny pojazdu jest podstawową daną, identyfikującą go podczas ewidencjonowania przez operatora strefy płatnego parkowania opłat za postój w niej. Dana ta stanowi istotną część dowodu uiszczenia opłaty, niezależnie od tego czy ma on formę wydruku (bilet parkingowy) czy ma formę zapisu w systemie elektronicznym. Jest to powszechna i podstawowa praktyka, stosowana w wielu strefach na terenie Polski oraz za granicą. Stosowanie dowodów bez wskazania numeru rejestracyjnego lub uznawanie dowodów zawierających inny (błędny) numer rejestracyjny pojazdu, za postój którego użytkownik wniósł opłatę skutkuje niemożliwością powiązania konkretnej wpłaty z danym pojazdem. Tezę tę potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 grudnia 2021 r. sygn. akt III SA/Po 503/21, zgodnie z którym *"Dla przyjęcia wywiązania się z obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie nie wystarczy wskazanie dowodu jej uiszczenia przez określoną osobę w danym czasie i miejscu bez możliwości indywidualizacji pojazdu, za którego parkowanie dokonano opłaty, gdyż podstawą do jej pobrania jest parkowanie konkretnego pojazdu.,, Mając powyższe na uwadze, WSA w Poznaniu stwierdza, że "Określenie wymogu wpisania poprawnego numeru rejestracyjnego parkowanego pojazdu nie wykracza poza upoważnienie ustawowe i nie narusza art. 94 Konstytucji ani art. 13b ust. 4 pkt 3 i art. 13f ust. 1 u.d.p.". W tym miejscu należy zaznaczyć, że Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 listopada 2008 r. sygn. akt I OSK 918/08, odnosząc się do uprawnienia o którym mowa w art. 13b ust. 4 pkt 3 Uchwały, stwierdził że *"„Sposób” to zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie"*.*

W kwestii zarzutu, o którym mowa w pkt j) tj. regulacji § 1 ust. 2 Załącznika nr 3 do Uchwały, zgodnie z którą wszystkie opłaty abonamentowe uiszczane są z góry za cały wnioskowany okres i nie podlegają zwrotowi, podczas gdy upoważnienie ustawowe nie przyznaje radzie gminy prawa do uregulowania kwestii zwrotu opłaty za uiszczony abonament, organ stoi na stanowisku że uprawnienie to mieści się w ramach przepisu w art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p.

Opłata abonamentowa uprawnia użytkownika pojazdu, którego ona dotyczy, do postoju w strefie lub strefach dla których została opłacona oraz we wskazanym w treści abonamentu okresie, bez każdorazowego obowiązku wnoszenia opłat w innej, ustalonej Uchwałą formie. Kalkulacja cen abonamentów jest dla użytkownika korzystna w odniesieniu do stawek opłat, jakie użytkownik musiały ponosić, gdyby abonamentu nie posiadał, w szczególności w przypadku regularnego postoju pojazdu w strefach. W przypadku uznania za zasadne stanowiska skarżącego, należałoby stwierdzić, że każde nieskorzystanie z uprawnień wynikających z abonamentu (np. postój przez 4 godziny na dobę, podczas gdy opłaty pobierane są przez 10 godzin) rodzi u użytkownika uprawnienie do dochodzenia - najpierw w formie przedsądowej, a następnie na drodze sądowej - zwrotu tej części opłaty abonamentowej, której faktycznie nie wykorzystał. W ocenie organu przyjęcie takiej interpretacji zasady legalizmu prowadzi do jej wypaczenia.

Ww. argumenty należy odnieść również do zarzutu, o którym mowa w pkt k), dotyczącego zapisów § 3 ust. 2 Załącznika nr 3 do Uchwały, zgodnie z którym kwota opłaty za niewykorzystany czas postoju nie podlega zwrotowi. W tym miejscu koniecznym jest zwrócenie uwagi na argumentację, zawartą w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 czerwca 2021 r. sygn. akt. II SA/Gl 244/21, zgodnie z którą *"Nie mogło odnieść skutku żądanie skargi dotyczące stwierdzenia nieważności § 3 ust. 3 załącznika do zaskarżonej uchwały, stanowiącego, że kwota opłaty za niewykorzystany czas postoju nie podlega zwrotowi. Kwestia zwrotu opłaty za niewykorzystany czas postoju nie została uregulowana w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (obecnie: t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm., dalej w skrócie "u.d.p.'). Kwestia ta mieści się jednak w pojęciu zasad uiszczania opłaty za czas postoju. Do zasad pobierania tej opłaty zaliczyć bowiem należy regułę stanowiącą, czy uiszczona opłata za parkowanie ma charakter zwrotny, w określonych według tej reguły sytuacjach, czy też ma charakter bezzwrotny. Z kolei zasady pobierania opłat mieszczą się w pojęciu sposobu ich pobierania. Skoro zatem przepisy art. 13b ust. 4 pkt 3 oraz art. 13f ust. 2 u.d.p. wyposażył Radę gminy w kompetencje dotyczące określenia sposobu pobierania opłat, to w ramach tej kompetencji rada gminy może ustalić czy, a jeżeli tak, to w jakich sytuacjach uiszczona opłata za niewykorzystany czas postoju podlega zwrotowi. Ponadto Sąd stwierdził, że "Istota, wskazanej w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, opłaty za postój w strefie płatnego parkowania sprowadza się do tego, że stanowi ona swoisty ekwiwalent za możliwość postoju w tej strefie przez czas zadeklarowany przez osobę uiszczającą tę opłatę; bez konieczności uiszczenia wyższej opłaty dodatkowej, a jedynie za zapłatą niższych stawek podstawowych określonych przez Radę gminy. Skoro to osoba*

uiszczając opłatę deklaruje czas parkowania, a zatem określa ramy czasowe możliwości parkowania według stawek podstawowych, to tym samym decyduje o wysokości należnej opłaty. Opłata uiszczona w wysokości, będącej prostą pochodną deklaracji osoby uiszczającej opłatę z samej zasady nie stanie się nigdy opłatą nienależną. Opłata ta "należy się" bowiem w takiej wysokości, w jakiej zadeklarowany został czas parkowania, przy uwzględnieniu stawek określonych przez Radę gminy. Zakończenie parkowania przez upływem zadeklarowanego czasu parkowania nie czyni uiszczonej opłaty za postój nienależną, gdyż pomimo wcześniejszego zakończenia parkowania w dalszym ciągu, aż do czasu upływu zadeklarowanego czasu, parkowanie jest możliwe, bez powstania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej."

Łącznie należy odnieść się do zarzutów, o których mowa w pkt l) - n), tj. naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez podjęcie przez organ następujących regulacji:

- § 1 ust. 1 lit. a i b Załącznika nr 4 do Uchwały, zgodnie z którym parkingowa karta mieszkańca przysługuje na jeden pojazd osobom, będącym właścicielami (współwłaścicielami) pojazdów samochodowych lub posiadający inny tytuł prawny do użytkowanego przez siebie samochodu, które są zameldowane na pobyt stały w granicach śródmiejskiej strefy płatnego parkowania albo strefy płatnego parkowania lub są zameldowane na pobyt czasowy w granicach śródmiejskiej strefy płatnego parkowania albo strefy płatnego parkowania oraz rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych w Katowicach,

- § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 Załącznika nr 4 do Uchwały, zgodnie z którym parkingowa karta przedsiębiorcy przysługuje na jeden pojazd samochodowy osobom fizycznym, których główne stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej znajduje się na obszarze śródmiejskiej strefy płatnego parkowania lub strefy płatnego parkowania, a także osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej z główną siedzibą zarejestrowaną na obszarze śródmiejskiej strefy płatnego parkowania lub strefy płatnego parkowania,

- § 3 ust. 1 lit. a Załącznika nr 4 do Uchwały, regulującego możliwości uzyskania abonamentu na jeden pojazd samochodowy w zależności od faktu zameldowania na terenie miasta Katowice, podczas gdy zameldowanie jako czynność materialnotechniczna nie powinno stanowić wyłącznego kryterium nabycia uprawnienia.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zapisy art. 13b ust. 4 pkt 2, zgodnie z którym *"Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania (...) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi"*. Tym samym ustawodawca nie wyznaczył organowi kryteriów, jakim winien kierować się, ustalając zasady wprowadzania opłat abonamentowych. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 12 marca 2020 r. sygn. akt II SA/Bk 88/20, który stwierdził, że *„Przepis art. 13b ust. 4 u.d.p. nie wskazuje radzie gminy (radzie miasta), czym powinna się kierować przy ustalaniu podmiotów objętych przywilejem stawki zerowej, jak i wprowadzając opłaty abonamentowe, czy zryczałtowane, a także sposobu ich pobierania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy (radzie miasta)“*. Tym samym organ posiada pewną swobodę w kształtowaniu treści tych regulacji, na którą mają oczywisty wpływ inne regulacje prawa, na czele z Konstytucją RP.

Wysokość opłat za formy abonamentowe, ustalony w Uchwale, należy obiektywnie uznać za bardzo korzystną, w szczególności w odniesieniu do wysokości opłat, jakie muszą ponieść użytkownicy, którym abonamentowe formy opłaty nie przysługują (vide Załącznik nr 2 do Uchwały). W szczególności jest to widoczne w odniesieniu do "Parkingowej karty mieszkańca", o której mowa w § 3 pkt b) Uchwały oraz § 1 Załącznika nr 4 do Uchwały, dla której opłaty te wynoszą odpowiednio: 10,00 zł za miesiąc, 25,00 zł za kwartał i 50,00 zł za pół roku w Strefie Płatnego Parkowania oraz 20,00 zł za miesiąc, 50,00 zł za kwartał i 100,00 zł za pół roku w Śródmiejskiej Strefie Płatnego Parkowania w odniesieniu do podstawowych stawek opłat, wynoszących 42,40 zł dziennie i 932,80 zł miesięcznie dla (22 dni) dla SPP oraz 63,60 zł dziennie i 1653,60 zł miesięcznie (26 dni) dla ŚSPP. Wobec powyższego zachodzi konieczność zidentyfikowania poszczególnych użytkowników dróg jako mieszkańców stref. W tym przypadku organ posłużył się kryterium zameldowania, odnoszącym również skutki w innych dziedzinach życia codziennego (m.in. podczas wyborów). Uznano, że wymogi formalne, konieczne do zameldowania są wystarczające dla dokonania ww. weryfikacji. Wprowadzenie innych kryteriów, np. oświadczeń o zamieszkiwaniu w strefach lub umów najmu lokali mieszkalnych uznano za mogące sprzyjać składaniu nieprawdziwych oświadczeń lub zawieraniu fikcyjnych umów najmu, co z kolei skutkowałoby wzrostem ilości użytkowników, posiadających uprawnienia do taniego i wielogodzinnego postoju pojazdów w strefach. To z kolei skutkowałoby będzie niemożliwością realizacji podstawowej przesłanki, dla której powołana została strefa płatnego parkowania tj. zwiększenia rotacji

parkujących pojazdów samochodowych. Uznanie takich kryteriów, mających na celu eliminację nadużyć zostało oparte na logice oraz doświadczeniu życiowym, które to działania zostały uznane za zgodne z prawem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 roku, sygn. akt III SA/Po 77/16. W powyższym wyroku WSA wskazał, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się przyjęcie regulacji o charakterze prewencyjnym, opartych na logice i doświadczeniu życiowym, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2001 r., w sprawie o sygn. akt SK 16/00 (OTK 2001/8/257).

Zaznaczyć należy, że zgodnie z zapisami Uchwały, dla uzyskania "Parkingowej karty mieszkańca" honorowany jest zarówno meldunek stały, jak i czasowy (przy czym ten drugi łącznie z rozliczaniem podatku dochodowy od osób fizycznych w Katowicach). Uznanie wymogu meldunku jako kryterium obiektywnego dla ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania preferencyjnej stawki abonamentowej znajduje oparcie w wyrokach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Gl 1344/19, w którym stwierdzono, że *"jedynie poprzez postawienie wymogu zameldowania przy danej ulicy, możliwa jest obiektywna weryfikacja statusu mieszkańca. Osoby, które nie dopełniły obowiązku meldunkowego, nie mogą zatem liczyć na równe traktowanie z osobami, które dochowały obowiązku ustawowego"* oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 lipca 2020 r. sygn. akt II SA/Ol 202/20, zgodnie z którym *"Jak wskazano w wyroku WSA w Gdańsku z 27 lutego 2020 r. (sygn. akt III SA/Gd 773/19) obowiązek meldunkowy wynika z art. 24 i art. 27 ust. 1 u.e.l. Z mocy art. 2 u.e.l. ewidencja ludności identyfikuje tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych, zaś rejestr mieszkańców stanowi system ewidencji ludności (art. 3 u.e.l.). Należy zatem przyjąć, że właśnie poprzez postawienie wymogu zameldowania, możliwa jest obiektywna weryfikacja statusu mieszkańca SPP. Osoby, które nie dopełniły obowiązku meldunkowego, nie mogą zatem liczyć na równe traktowanie z osobami, które dochowały ustawowego obowiązku meldunkowego. Wprowadzenie opłaty abonamentowej dla zameldowanych przy danej ulicy mieszkańców, nie narusza zatem delegacji ustawowej, ani art. 32 Konstytucji RP, gdyż jedynie w przypadku osób zameldowanych możliwa jest weryfikacja statusu mieszkańca (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1344/19, LEX nr 2771416). Istotne jest też to, że w zaskarżonej uchwale nie ograniczono kręgu osób uprawnionych do zakupu abonamentu wyłącznie do osób zameldowanych na pobyt stały, ale także umożliwiono zakup tego abonamentu osobom zameldowanym na pobyt czasowy. Zatem nie różnicowano w ten sposób wobec siebie mieszkańców SPP"*.

Również wymóg rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych w mieście objętym strefą został uznany w orzecznictwie za dopuszczalny dla ustalania kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania opłaty abonamentowej. Jak wskazuje się w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 31 sierpnia 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 304/23, w ocenie Sądu nie narusza ustanowionej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasady równości (*"Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne."*) i mieści się w ramach delegacji z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p., objęcie preferencyjną stawką opłaty abonamentowej i opłaty zryczałtowanej osób fizycznych rozliczających podatek dochodowy od osób fizycznych w mieście Kielce. Osoby te przyczyniają się poprzez płacone podatki do utrzymywania i rozwoju dróg miejskich, a także utrzymywania związanej z tymi drogami infrastruktury.

W przypadku „Abonamentów”, o których mowa w § 3 pkt b) Uchwały oraz § 3 Załącznika nr 4 do Uchwały, organ dokonał liberalizacji przesłanek do ich otrzymania (przy jednoczesnym wzroście wysokości opłat). W tym jednak przypadku uznano, że z uwagi na fakt, że "Abonamenty" przysługują mieszkańcom Katowic, zamieszkałym poza strefami ustalonymi Uchwałą, nie ma konieczności ich identyfikacji w drodze meldunku jako mieszkańców danej ulicy (w przypadku "Parkingowej karty mieszkańca" jest to kryterium decydujące), natomiast wystarczającym jest przesłanka meldunku stałego lub rozliczania podatku dochodowego od osób fizycznych w Katowicach.

W kwestii regulacji odnoszących się do "Parkingowej karty przedsiębiorcy", zawartych w § 3 pkt b) Uchwały oraz § 2 Załącznika nr 4 do Uchwały, przyjęto kryterium lokalizacji głównego stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej obszarze ŚSP (Strefa A) lub SPP (Strefa B) dla osób fizycznych lub rejestracji głównej siedziby na obszarze ŚSP lub SPP dla osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Opierając się na logice i doświadczeniu życiowym uznano, że uzyskaniem tej formy abonamentowej będą zainteresowane w szczególności te podmioty, które z uwagi na miejsce prowadzenia działalności w granicach stref parkują należące do nich pojazdy w bezpośrednim sąsiedztwie tych miejsc.

Analizując ww. kryteria należy również zwrócić uwagę, że regulacje dotyczące kryteriów w zakresie ww. opłat abonamentowych nie różnicują prawa do skorzystania z nich w zależności od rodzaju tytułu prawnego do pojazdu.

Rozpatrując zarzut naruszenia przez organ art. 32 ust. 1 Konstytucji RP należy pochylić się nad istotą konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wykładnię ww. zasady, zawarte w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. I tak w wyroku z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. akt SK 11/01, OTK-A 2002/1/2) Trybunał stwierdził, że istotą zasady równości wobec prawa nie jest traktowanie wszystkich jednakowo, a tylko - równe traktowanie określonej grupy obywateli, wyróżnionej ze względu na cechę prawnie relewantną. Podobnie wypowiedział się w wyroku z dnia 7 czerwca 2004 r., (sygn. akt P 4/03, OTK-A 2004/6/55) w którym stwierdził, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia wątpliwości, że wszyscy adresaci norm prawnych charakteryzujący się daną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jeżeli w przyznaniu praw występują nieusprawiedliwione różnice, wówczas mamy do czynienia z sytuacją nierówności. Stwierdził jednocześnie, że sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdziela oznacza, że równych traktować należy równo, a podobnych należy traktować podobnie. Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Tak rozumiana równość oznacza też akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów, z tym jednak, że różne traktowanie powinno być uzasadnione.

Analizując treść zapisów Uchwały należy stwierdzić, że organ w żaden sposób nie przekroczył granic ustawowego upoważnienia. Teza ta znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie sądów administracyjnych tj. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 lutego 2017 r. o sygn. akt. II SA/GI 1075/16 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 lutego 2020 r. o sygn. akt III SA/Gd 737/19. W treści uzasadnienia do drugiego z ww. wyroków sąd stwierdził, że *"Ustawodawca nie wprowadził przy tym w ustawie żadnych kryteriów, jakimi zobowiązana jest kierować się rada gminy przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy. Nie oznacza to jednak dowolności. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie dla rady zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie, zgodnie z art. 13b ust. 2 ustawy, tzn. potrzebę zwiększenia rotacji parkujących samochodów w miejscach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc parkingowych. Drugim ograniczeniem są normy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej określające podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy państwa prawnego - w tym zasadę równości określoną w art. 32, z której wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań"*. Podobne stanowisko zajął organ nadzoru skarżący uchwałę w pierwszej z wymienionych spraw. W sprawie tej sprawie skarżona była uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, w której wskazano konkretnych, indywidualnych użytkowników dróg, którym przysługuje zerowa stawka opłat za parkowanie pojazdów. Sąd podniósł, że skoro uchwała ma charakter aktu prawa miejscowego, to adresaci tej uchwały powinni być określani rodzajowo, a nie indywidualnie. Tymczasem, skarżona uchwała Rady Miasta Katowice zawiera wyłącznie rodzajowe określenie użytkowników uprawnionych do uzyskania abonamentowych form opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w obszarze stref płatnego parkowania, a w jej treści nie wskazano podmiotów, których nie można wyróżnić jako grupy w oparciu o wspólną relewantną cechę, która byłaby istotną z punktu widzenia użytkowania przez te osoby dróg publicznych. Tym samym nie można uznać, by w jakikolwiek sposób została naruszona zasada równości.

W kontekście relewantnych cech, jakimi powinny cechować się podmioty, uprawnione do uzyskania abonamentowych form opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w obszarze stref płatnego parkowania należy zwrócić uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 lutego 2017 r., II SA/Op 605/16 zgodnie z którym *"Tworzenie stref płatnego parkowania, na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie o drogach publicznych, jest ograniczeniem podyktowanym ochroną konstytucyjnych wartości, pozostającym w zgodzie z zasadą proporcjonalności"*, jak również *"W ustawie o drogach publicznych nie sposób doszukać się normy prawnej wskazującej wprost, jakie są kryteria wyróżnienia*

cech jako relewantnych w zakresie przyznawania przez radę przewidzianych przez ustawodawcę preferencji. Rada miasta ma swobodę w tworzeniu norm dotyczących strefy płatnego parkowania".

Odnosząc się do zarzutu, o którym mowa w punkcie n') (zgodnie z treścią skargi - drugi punkt oznaczony jako "n") tj. przekroczenia upoważnienia ustawowego poprzez regulację § 4 ust. 5 Załącznika nr 4 (a nie 3 jak wskazano w skardze) do uchwały nr LXVI/1387/23, stanowiącego, że zabrania się odpłatnego udostępniania czasowego lub całodobowego zastrzeżonego stanowiska postojowego osobom trzecim, organ stoi na stanowisku, że możliwość zastosowania ww. regulacji wynika wprost z treści normatywnej przepisów art. 13b ust. 4 pkt 3 i 13b ust. 6 pkt 2 u.d.p. Rada gminy (miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania, ustala sposób pobierania opłat, co jednoznacznie uprawnia ją do sformułowania zakazu odpłatnego udostępniania zastrzeżonych stanowisk postojowych osobom trzecim. Pobieranie pożytków przez podmiot opłacający zastrzeżone stanowisko postojowe stanowiłoby dodatkowo naruszenie art. 13b ust. 7 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym opłaty, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi. Ponadto 13b ust. 6 pkt 2 ustawy o drogach publicznych stanowi, że organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi może wyznaczać w strefie płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo. Sformułowanie „na prawach wyłączności” nie daje możliwości do udostępniania takich stanowisk osobom trzecim.

Dodatkowo podkreślić należy, że regulacja ta jest uzasadniona również koniecznością rozwiania wątpliwości, co do zakresu uprawnienia do korzystania z zastrzeżonego stanowiska postojowego. W korespondencji kierowanej do Urzędu Miasta Katowice pojawiały się zapytania dotyczące tej kwestii. Dotyczyły one przedsiębiorcy będącego właścicielem obiektu usługowo-handlowego, który wykupił zastrzeżone stanowiska postojowe na potrzeby jednego ze swych najemców (dyskont spożywczy), celem zapewnienia jego klientom stanowisk postojowych. Jednocześnie chciał wprowadzić oznakowanie, na podstawie którego użytkownicy, którzy zajmowaliby ww. stanowiska postojowe w celach innych niż skorzystanie z placówki handlowej, podlegaliby dodatkowej opłacie, uiszczanej na rzecz wynajmującego, a nie zarządcy dróg. Stronie udzielono odpowiedzi odmownej w zakresie możliwości wprowadzenia oznakowania. Ponadto ww. przepis został wprowadzony z uwagi na przypadki podnajmu zastrzeżonych stanowisk postojowych bez wiedzy zarządcy drogi. Mając powyższe na uwadze, organ stoi na stanowisku, że brak przepisu w tym zakresie prowadziłby do powstania niepewnej sytuacji w obrocie prawnym.

W kwestii ostatniego z zarzutów, zawartego w pkt o) skargi dotyczącego uregulowania w § 5 ust. 2 Załącznika 4 (a nie 3 jak wskazano w skardze) do Uchwały, stanowiącego, że wnioski o wydanie abonamentów, o których mowa w § 1-3 ww. Załącznika przyjmowane są wyłącznie w sposób elektroniczny za pośrednictwem strony internetowej prowadzonej przez MZUiM, podkreślić stanowczo należy, że sposób składania wniosków o karty parkingowe i abonamenty określony w uchwale nie ogranicza w żaden sposób kręgu osób chcących złożyć stosowny wniosek. Wskazać w tym miejscu należy na istnienie instytucji pełnomocnictwa, co pozwala umocować osobę posiadającą dostęp do Internetu celem złożenia właściwego wniosku. Ponadto w polskim porządku prawnym istnieją sprawy, które można załatwić jedynie w formie składania wniosku przez Internet (np. wniosek o płatności bezpośrednie przyznawane rolnikom w Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej). Przyjęta przez organ regulacja nie skutkuje tym, że zainteresowane osoby (w tym też nieposiadające dostępu do Internetu) zostały pozbawione możliwości złożenia wniosku, gdyż możliwość jego złożenia została zagwarantowana w siedzibie MZUiM, gdzie wyznaczone zostało stanowisko do wypełniania wniosków w formie elektronicznej.

Rozpatrując skargę należy zwrócić uwagę również na następujące okoliczności:

- Uchwała podlegała kontroli w trybie art. 90 i 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.). Promulgacja uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego świadczy, iż nie jest ona – jako akt prawa miejscowego – niezgodna z aktami prawnymi wyższego rzędu, a jej zapisy nie wykraczają poza upoważnienie ustawowe,

- regulacje, o których mowa w pkt h) - n') skargi obowiązywały w identycznym lub zbliżonym brzmieniu na mocy obowiązującej do dnia 1 grudnia 2023 roku uchwały nr XIII/295/19 Rady Miasta Katowice z dnia 24 października 2019 r. *w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r. poz. 7295 z późn. zm.). W okresie obowiązywania nie były przedmiotem skargi lub rozstrzygnięcia nadzorczego.

Mając na względzie przedstawioną powyżej argumentację, uznać należy, iż wniosek o odrzucenie lub ewentualne oddalenie skargi jest w pełni uzasadniony.

Odnosząc się do wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej uchwały przez organ - Radę Miasta Katowice za wyjątkiem § 8 ust. 2 uchwały (art. 61 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), organ staje na stanowisku, że wniosek nie zasługuje na uwzględnienie, na co wskazuje powyżej zaprezentowana argumentacja wskazująca na całkowitą bezzasadność skargi. Dodatkowo wskazać należy, iż brak jest możliwości wstrzymania wykonania przedmiotowej uchwały będącej aktem prawa miejscowego ze względu na fakt, iż weszła ona w życie, na co wskazuje treść wyżej wymienionego przepisu.



DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Dane podpisywanego dokumentu

Typ dokumentu	Uchwała
Numer dokumentu	LXXII/1490/23
Data dokumentu	2023-12-14
Organ wydający	Rada Miasta Katowice
Przedmiot regulacji	w sprawie odmowy wstrzymania wykonania uchwały w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice oraz przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach na uchwałę w sprawie ustalenia Śródmiejskiej Strefy Płatnego Parkowania oraz Strefy Płatnego Parkowania dla pojazdów samochodowych na drogach publicznych na obszarze miasta Katowice
Identyfikator dokumentu	1F3E73AF-6C5C-4497-B004-894B1EC7C266

Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

Podpis:	
Sygnatura	Signature-1627241255
Numer seryjny	2BAC0D5BC3EB6738EB9852FAA21D0EC46ECC1F98
Osoba podpisująca	Maciej Biskupski
Instytucja	Urząd Miasta Katowice
Kraj	PL
Data złożenia podpisu	14.12.2023 14:31:58
Zakres podpisu	Cały dokument
Wystawca certyfikatu	VATPL-5260300517 COPE SZAFIR - Kwalifikowany Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. PL