

dr S.P. Rodzi: RMO
16.06.2025
Jur

NSA
2025.06.16 08:52:12
Signer:
CN=NSA
C=Poland
O=Naczelny Sąd Administracyjny
2.5.4.97=UATPL-82615680
Public key:
RSA4096 bits

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Bojuena 3/5
Izba Gospodarcza
WYDZIAŁ II

Dnia 16 czerwca 2025 r.
Sygn. akt II GSK 2388/24

W odpowiedzi należy podość
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Marta Potrzuska-Karwińska
(Pełnomocnik Miasta Otwocka)
/51vy6cvw4m/skrytka

Sekretariat Wydziału II Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 12 czerwca 2025 r. sygn. akt II GSK 2388/24, w sprawie ze skargi kasacyjnej Miasta Otwock od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2024 r. sygn. akt VI SA/Wa 4478/23 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Miasta Otwock z dnia 25 października 2022 r. nr LXXII/775/22 w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu pobierania tych opłat.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Martyna Kollarska
sekretarz sądowy

Załącznik:

- odpis orzeczenia z dnia 12 czerwca 2025 r.

Sygn. akt II GSK 2388/24

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 czerwca 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący sędzia NSA	Małgorzata Korycińska
sędzia NSA	Wojciech Kręciak (spr.)
sędzia NSA	Wojciech Maciejko

po rozpoznaniu w dniu 12 czerwca 2025 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej
skargi kasacyjnej **Miasta Otwock**
od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**
z dnia 22 kwietnia 2024 r. sygn. akt VI SA/Wa 4478/23
w sprawie ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Miasta Otwock**
z dnia 25 października 2022 r. nr LXXII/776/22
w przedmiocie **ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat za postój
pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości
opłaty dodatkowej oraz sposobu pobierania tych opłat**

1. oddala skargę kasacyjną,
2. zasądza od **Miasta Otwock** na rzecz **Wojewody Mazowieckiego** 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Martyna Kąkarska
Sekretarz Główny

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2024 r., sygn. akt VI SA/Wa 4478/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA, Sąd I instancji), po rozpoznaniu skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Miasta Otwock z dnia 25 października 2022 r. nr LXXII/775/22 w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu pobierania tych opłat: stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz odpowiadających im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały, zasądził od Miasta Otwock na rzecz Wojewody Mazowieckiego 480 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd I instancji w podstawie prawnej wskazał art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.).

Ze skargą kasacyjną od powyższego wyroku wystąpiło Miasto Otwock, zaskarżając wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie w całości i oddalenie skargi na uchwałę Rady Miasta Otwock z dnia 25 października 2022 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie. Skarżące Miasto Otwock wniosło również o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię:

1) § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283, dalej „rozporządzenie”) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) polegające na błędnym przyjęciu, że sposób oznaczenia granic obszaru strefy płatnego parkowania ustalony w części tekstowej i graficznej załącznika nr 1 do uchwały nr LXXII/775/22 Rady Miasta Otwocka z dnia 25 października 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwock, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania

w zakresie tych opłat w zakresie pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały narusza zasadę państwa prawnego określoną w art. 2 Konstytucji RP zawierającą w ramach reguły prawa wymaganie poprawnej (jasnej) legislacji przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, co w konsekwencji doprowadziło do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały, podczas gdy z wyjaśnień Miasta Otwock wynikało, że reguły normatywne ustanowione w uchwale nie sprawiały trudności odbiorcy norm w ich interpretacji oraz stosowaniu przez organ wykonawczy Miasta Otwock,

2) art. 13b ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2024 r., poz. 320, dalej „ustawa o drogach publicznych”) poprzez błędne przyjęcie, że jedynie ustanowienie strefy płatnego parkowania w uchwale rady gminy (rady miasta) pozwoli na jednoznaczne ustalenie czy miejsce przeznaczone na postój mieści się w granicach strefy płatnego parkowania czy poza nią, a w konsekwencji czy zajęcie tego miejsca wiąże się z obowiązkiem poniesienia opłaty przez użytkownika drogi, podczas gdy ustalenie strefy płatnego parkowania nie jest równoznaczne z wyznaczeniem miejsc płatnego postoju, a tym samym ponoszenia opłat, co w konsekwencji doprowadziło do uznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, że istnieje rozbieżność w zakresie pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, podczas gdy wyznaczenie miejsc płatnego postoju za pomocą odpowiednich znaków drogowych określonych w przepisach wykonawczych do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1047 ze zm.), tj. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2310 ze zm.) i rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2311 ze zm.) odbyło się w obszarze strefy płatnego parkowania określonej w pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały;

2. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

1) art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 133 § 1 i art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez błędne

ustalenie że istnieje rozbieżność pomiędzy pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały (część tekstowa) oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, co skutkowało uwzględnieniem skargi Wojewody Mazowieckiego w zakresie pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały oraz stwierdzeniem nieważności uchwały we wskazanej części, podczas gdy utworzenie strefy płatnego parkowania wiąże się z obowiązkiem wyznaczenia w tej strefie miejsc dla parkowania pojazdów, a opłaty pobiera się wyłącznie za postój w wyznaczonym w strefie płatnego parkowania miejscu, natomiast w postępowaniu nie ustalono aby strefa płatnego parkowania była wyznaczona w sposób wykraczający poza część tekstową oraz graficzną załącznika nr 1 do uchwały, co powoduje twierdzenie, że nie istniała rozbieżność pomiędzy pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały (część tekstowa) oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, a tym samym nie było powodu do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały (część tekstowa) oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały,

2) art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4, art. 147 § 1 p.p.s.a. poprzez wadliwe sporządzenie uzasadnienia wyroku prowadzące się do wskazania rozbieżności pomiędzy pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały (część tekstowa) oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, bez uwzględnienia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny wpływu zapisów na sposób ich interpretacji przez adresata norm zawartych w zaskarżonej części uchwały oraz sposobu ich stosowania przez organ wykonawczy Miasta Otwock zarządzającego strefą płatnego parkowania, podczas gdy WSA dokonałby analizy zaskarżonych zapisów uchwały zarówno w części tekstowej, jak i graficznej doprowadziłoby to do przyjęcia, że zapisy nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, a co za tym idzie nie istnieje pomiędzy nimi sprzeczność,

3) art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4 p.p.s.a. w zw. z art. 13b ust. 6 pkt 1 ustawy o drogach publicznych poprzez brak ustalenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny czy wyznaczenie miejsc płatnego postoju przez organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi był zgodny z ustaleniem pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały (część tekstowa) oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały oraz czy ustalenia te budziły lub mogły budzić wątpliwości w związku ze sposobem

oznaczenia ustalonej strefy płatnego parkowania w pkt 1 ppkt 1,2, 4 i 5 załącznika nr 1 do uchwały (część tekstowa) oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, podczas gdy Sąd dokonałby takich ustaleń, doprowadziłoby to do przyjęcia, że zapisy nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, a co za tym idzie nie istnieje pomiędzy nimi sprzeczność.

Odpowiadając na skargę kasacyjną Wojewoda Mazowiecki wniósł o jej oddalenie w całości i zasądzenie od skarżącego kasacyjnie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna i nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie przypomnienia wymaga, że zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania, a mianowicie sytuacje enumeratywnie wymienione w § 2 tego przepisu. Skargę kasacyjną, w granicach której operuje Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 174 p.p.s.a., można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Zmiana lub rozszerzenie podstaw kasacyjnych ograniczone jest natomiast, określonym w art. 177 § 1 p.p.s.a., terminem do wniesienia skargi kasacyjnej. Rozwiązaniu temu towarzyszy równoległe uprawnienie strony postępowania do przytoczenia nowego uzasadnienia podstaw kasacyjnych sformułowanych w skardze. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Ze skargi kasacyjnej wynika, że spór prawny w rozpatrywanej sprawie dotyczy oceny prawidłowości stanowiska Sądu I instancji, który kontrolując zgodność z prawem uchwały Rady Miasta Otwocka z dnia 25 października 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwock, wysokości stawek opłat,

za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, na podstawie art. 147 p.p.s.a., stwierdził nieważność tej uchwały w zakresie odnoszącym się do pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz odpowiadających im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika Nr 1 do tej uchwały. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika – najogólniej rzecz ujmując – że o braku zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w tym zakresie należało wnioskować na tej podstawie, że zestawienie części tekstowej w zakresie odnoszącym się do ustalenia strefy płatnego parkowania, do której zostały zaliczone miejsca postojowe na ul. Kupieckiej – po południowej stronie ulic (pkt 1 ppkt 1 załącznika Nr 1), na ul. Michała Elwiro Andriollego – naprzeciwko nr porządkowych 8 i 10 (pkt 1 ppkt 2 załącznika Nr 1), na ul. Michała Elwiro Andriollego – przylegające do Skweru 7 Pułku Ułanów do (pkt 1 ppkt 4 załącznika Nr 1) oraz na ul. Powstańców Warszawy – na odcinku od nr 9 do 13A (pkt 1 ppkt 5 załącznika Nr 1) z oznaczeniami w części graficznej z pkt 2 Załącznika nr 1 (oraz mapami uzyskanymi przez organ nadzoru od Prezydenta Miasta Otwock) prowadzi do wniosku o ich niezgodności (sprzeczności), albowiem w każdym z tym przypadków inaczej ustalono strefę płatnego parkowania, co uzasadniało przyjęcie, że brak koniecznej jednoznaczności postanowień Załącznika nr 1 do zaskarżonej uchwały w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa. Wprowadza bowiem brak pewności co do prawa, tworząc podstawę do dowolnej jego interpretacji.

Zarzuty skargi kasacyjnej wyznaczające – zgodnie z zasadą dyspozycyjności – granice kontroli zgodności z prawem zaskarżonego wyroku nie uzasadniają twierdzenia, że rezultat tej kontroli powinien wyrazić się w krytycznej ocenie wyroku Sądu I instancji, której konsekwencją powinno być jego uchylenie.

Zgodności z prawem zaskarżonego wyroku nie podważają bowiem – oparte na podstawie z pkt 2 art. 174 p.p.s.a. – zarzuty z pkt I ppkt 1) – 3) *petitum* skargi kasacyjnej, których wspólnym mianownikiem jest zarzut naruszenia art. 133 § 1, art. 134 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a. stawiany w powiązaniu z zarzutem naruszenia art. 147 § 1 p.p.s.a., zwłaszcza, gdy w tej mierze odwołać się do znaczenia konsekwencji wynikających z art. 176 w związku z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. (por. np. wyroki NSA z dnia: 21 stycznia 2015 r., sygn. akt II GSK 2162/13; 27 listopada 2014 r., sygn. akt I FSK 1752/13; 10 października 2014 r., sygn. akt II OSK 793/13).

Przez „wpływ”, o którym mowa w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. należy bowiem rozumieć istnienie związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem procesowym podniesionym

w zarzucie skargi kasacyjnej a wydanym w sprawie zaskarżonym orzeczeniem, zaś związek ten, jakkolwiek nie musi być realny (uchylenie mogło mieć istotny wpływ), to jednak musi uzasadniać istnienie hipotetycznej możliwości odmiennego wyniku sprawy, co wymaga uprawdopodobnienia istnienia wpływu zarzucanego naruszenia na wynik sprawy, a więc innymi słowy wykazania oraz uzasadnienia, że następstwa zarzucanych uchybień były – co trzeba podkreślić – na tyle istotne, że kształtowały lub współkształtowały treść kwestionowanego orzeczenia, a w sytuacji, gdyby do nich nie doszło wyrok sądu administracyjnego I instancji byłby (mógłby być) inny. Skoro przy tym na gruncie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jest mowa o „naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchylenie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”, to za uzasadniony trzeba uznać i ten wniosek, że nie chodzi o każde (jakiegokolwiek) naruszenie przepisów postępowania, lecz o naruszenie kwalifikowane jego skutkiem, a mianowicie, skutkiem, którego byłby wpływ na inny wynik sprawy, co wymaga – jak powyżej wyjaśniono – uprawdopodobnienia istnienia wpływu zarzucanego naruszenia prawa na wynik sprawy.

Skarga kasacyjna – w której uzasadnieniu wymienione przepisy prawa nie zostały nawet przywołane (s. 4 – 8) – wskazanego elementu jednak nie zawiera.

Niemniej jednak, w odpowiedzi na omawiane zarzuty wymaga wyjaśnienia, że wobec znaczenia konsekwencji wynikających z art. 133 § 1 p.p.s.a. – na gruncie którego ustawodawca ustanawia adresowany do sądu administracyjnego obowiązek orzekania na podstawie akt sprawy – jego naruszenie może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej tylko wówczas, gdy sąd przyjął jakiś fakt na podstawie źródła znajdującego się poza aktami sprawy, a mianowicie wówczas, gdy naruszył zakaz wyprowadzania oceny prawnej z faktów i dowodów niewynikających z akt sprawy, a tym samym zakaz wykraczania poza materiał dowodowy zebrany w postępowaniu zakończonym wydaniem kontrolowanego aktu (zob. np. wyroki NSA z dnia: 19 października 2010 r. sygn. akt II OSK 1645/09; 12 czerwca 2014 r. sygn. akt I GSK 67/13). Z uzasadnienia skargi kasacyjnej nie wynika jednak (s. 4 – 8), aby strona skarżąca wykazała zaistnienie którejkolwiek z wymienionych powyżej sytuacji lub sytuacji rodzajowo im podobnej, w świetle której za uzasadnione należałoby uznać twierdzenie, że Sąd I instancji wykroczył poza wyznaczone aktami administracyjnymi granice, w których mógł operować, a w konsekwencji, aby oparł orzeczenie na ustaleniach, które nie znajdują oparcia w aktach sprawy, i których źródłem miałyby być dowody lub fakty nieznajdujące odzwierciedlenia w aktach sprawy, co wymagałoby oczywiście wyjaśnienia i wskazania, o jakie dowody lub fakty miałyby chodzić oraz

z jakiego źródła – innego niż akta sprawy – miałyby one pochodzić. Wymaga również wyjaśnienia, że zarzut naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może służyć kwestionowaniu oceny przyjętego za podstawę wyrokowania w sprawie stanu faktycznego, ani też kwestionowaniu wniosków wyprowadzanych na podstawie akt sprawy (por. np. wyroki NSA z dnia: 21 lipca 2022 r., sygn. akt I OSK 1888/21; 22 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 211/22; 26 stycznia 2022 r., sygn. akt I GSK 1172/21; 29 czerwca 2021 r., sygn. akt II GSK 1158/18).

W rozumieniu natomiast art. 134 § 1 p.p.s.a., granice rozpoznania wojewódzkiego sądu administracyjnego określa sprawa (sprawa administracyjna) będąca przedmiotem zaskarżenia, której treść i zakres wyznaczają normy prawa determinujące treść rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym akcie i precyzujące czynności pozwalające zidentyfikować skonkretyzowany w nich stosunek prawny (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2005 r., sygn. akt II GSK 321/07; wyrok NSA z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt II SA 915/97), co w relacji do sprawy stanowiącej przedmiot orzekania Sądu I instancji oraz jej istoty odnosi się do kontroli zgodności z prawem uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwock, wysokości stawek opłat, za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat. Abstrahując już nawet od tego, że z przywołanego przepisu prawa, aż nadto jasno i wyraźnie wynika, że wojewódzki sąd administracyjny nie jest związany zarzutami skargi – co stanowi konsekwencję obowiązywania w postępowaniu przed tym sądem zasady oficjalności – trzeba stwierdzić, że analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie potwierdza, że rozpoznając sprawę ze skargi na wymienioną uchwałę Sąd I instancji nie uwzględnił znaczenia konsekwencji wynikających z przywołanego przepisu prawa. Mianowicie, że nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, nie wyszedł poza ich granice, mimo że w danej sprawie powinien był to uczynić lub rozpoznając skargę dokonał oceny pod względem zgodności z prawem innej sprawy (w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym) lub rozpoznał skargę z przekroczeniem granic danej sprawy lub nie rozpoznał istoty sprawy, co gdyby istotnie nastąpiło, mogłoby stanowić usprawiedliwioną podstawę kasacyjną (zob. np. wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., sygn. akt II GSK 2349/17; wyrok NSA z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 3805/18). Jeżeli z uzasadnienia skargi kasacyjnej nie wynika przy tym (s. 4 – 8), aby strona skarżąca wykazała zaistnienie którejkolwiek

z wymienionych powyżej sytuacji lub sytuacji rodzajowo im podobnej, która mogłaby uzasadniać twierdzenie, że Sąd I instancji naruszył art. 134 § 1 p.p.s.a., to zarzut naruszenia tego przepisu prawa trzeba uznać za nieusprawiedliwiony.

Wadliwość uzasadnienia wyroku może natomiast stanowić przedmiot skutecznego zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. zasadniczo wówczas, gdy uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia (zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09) lub sporządzone jest w taki sposób, że nie jest możliwa kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku, albowiem funkcja uzasadnienia wyroku wyraża się i w tym, że jego adresatem, oprócz stron, jest także Naczelny Sąd Administracyjny, co tworzy po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda jego kontroli, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej.

Uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie konieczne elementy określone przepisem art. 141 § 4 p.p.s.a., w tym stanowisko odnośnie do stanu faktycznego, który został przyjęty za podstawę wyrokowania w sprawie, a ponadto zostało sporządzone w sposób, który nie uniemożliwia kontroli zaskarżonego orzeczenia zwłaszcza, gdy podkreślić, że wyjaśnia motywy jego podjęcia, a co za tym idzie przesłanki ocen stanowiących podstawę wniosku, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w tym orzeczeniu nie jest zgodna z prawem.

Wyjaśnienia wymaga również, że zupełnie inną kwestią jest siła przekonywania argumentów zawartych w uzasadnieniu orzeczenia. Brak przekonania strony o trafności rozstrzygnięcia sprawy, w tym do przyjętego kierunku wykładni i zastosowania prawa – którego prawidłowość, aby mogła być oceniona wymaga postawienia innych zarzutów kasacyjnych – czy też odnośnie do oceny zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, której rezultat nie koresponduje z oczekiwaniami wnoszącego skargę kasacyjną, nie oznacza wadliwości uzasadnienia wyroku, i to w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Fakt więc, że stanowisko zajęte przez sąd administracyjny I instancji jest odmienne od prezentowanego przez wnoszącego skargę kasacyjną nie oznacza, iż uzasadnienie wyroku zawiera wady konstrukcyjne czy też, że jest wadliwe w stopniu uzasadniającym uchylenie wydanego w sprawie rozstrzygnięcia. Dlatego – co należy podkreślić – polemika z merytorycznym stanowiskiem sądu

administracyjnego I instancji nie może sprowadzać się do zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Poprzez zarzut jego naruszenia nie można bowiem skutecznie zwalczać, ani prawidłowości przyjętego za podstawę orzekania stanu faktycznego, ani stanowiska sądu co do wykładni bądź zastosowania prawa (por. np. wyroki NSA z dnia: 26 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1131/13; 20 stycznia 2015 r., sygn. akt I FSK 2081/13; 12 marca 2015 r., sygn. akt I OSK 2338/13; 18 marca 2015 r., sygn. akt I GSK 1779/13).

Niezależnie od powyższego, wobec konstrukcji omawianych zarzutów kasacyjnych wymaga podkreślenia, że Sąd I instancji orzekł w sprawie ze skargi organu nadzoru na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych Miasta Otwock, wysokości stawek opłat, za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, co wobec przedmiotu orzekania tego Sądu odnosiło się do kontroli zaskarżonej uchwały z punktu widzenia jej zgodności z kompetencyjno – proceduralnymi oraz materialnoprawnymi podstawami jej podjęcia, nie zaś – co trzeba nie mniej stanowczo podkreślić – do kontroli wyznaczenia miejsc płatnego parkowania w strefie, to jest kontroli, której przedmiot miałoby stanowić to, czy rzeczywiście „[...] wyznaczone miejsca płatnego postoju za pomocą odpowiednich znaków drogowych określonych w przepisach wykonawczych do ustawy [...] Prawo o ruchu drogowym [...] i rozporządzenia [...] w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach [...] znajdują się w granicach obszaru objętego strefą płatnego parkowania” (s. 7 skargi kasacyjnej). Innymi słowy, przedmiot kontroli Sądu I instancji odnosił się do sfery (prawidłowości) stanowienia prawa – materializującego się w podjęciu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zaskarżonej uchwały – nie zaś – co oczywiste – do sfery wykonywania prawa, a więc jego stosowania i praktycznego zaimplementowania rozwiązań przyjętych w uchwale poprzez wyznaczenie miejsc płatnego parkowania w strefie.

Eksponowany przez stronę skarżącą argument – przy tym stawiany, co istotne, przy założeniu dopuszczającym przyjęcie, że „[...] oznaczenie graficzne strefy płatnego parkowania zawarte w załączniku graficznym do załącznika nr 1 uchwały [...] nie jest w pełni spójne z częścią tekstową obszaru strefy płatnego parkowania określoną w załączniku nr 1 [...]” (s. 7 skargi kasacyjnej) – że wyznaczenie miejsc płatnego

postoiu nastąpiło w sposób korespondujący z granicami obszaru objętego strefą płatnego parkowania nie podważa więc – albowiem nie może temu służyć wobec przedmiotu rozpatrywanej sprawy – prawidłowości stanowiska Sądu I instancji, z którego wynika, że część tekstowa Załącznika nr 1 pkt 1 ppkt 1, ppkt. 2, ppkt 4 i ppkt 5 nie koresponduje z odpowiadającymi im oznaczeniami w części graficznej z pkt 2 tego Załącznika oraz z mapami uzyskanymi przez organ nadzoru od Prezydenta Miasta Otwock.

Co więcej, jakkolwiek istotnie z Załącznika Nr 1 zaskarżonej uchwały wynika, że „do strefy płatnego parkowania zalicza się miejsca postojowe” wymienione w pkt 1 ppkt od 1 do 5 tego Załącznika, a strona skarżąca podnosi, że w obszarze wyznaczonej strefy płatnego parkowania nie ma innych miejsc parkingowych, niż opisane w części tekstowej – oraz jak twierdzi – w części graficznej tego Załącznika, to jednak omawiana argumentacja skargi kasacyjnej nie podważa stanowiska Sądu I instancji, że tekstowy opis obszaru strefy płatnego parkowania, do której zostały zaliczone miejsca postojowe na ul. Kupieckiej – po południowej stronie ulicy, na ul. Michała Elwiro Andriollego – naprzeciwko nr porządkowych 8 i 10, na ul. Michała Elwiro Andriollego – przylegające do Skweru 7 Pułku Ułanów oraz na ul. Powstańców Warszawy – na odcinku od nr 9 do 13A w zestawieniu z oznaczeniami w części graficznej z pkt 2 Załącznika nr 1 (oraz mapami uzyskanymi przez organ nadzoru od Prezydenta Miasta Otwock) prowadzi do wniosku o ich sprzeczności, albowiem w każdym z tym przypadków inaczej ustalono strefę płatnego parkowania. Mianowicie, że poza obszarem strefy płatnego parkowania ustalonym w części graficznej pkt 2 Załącznika nr 1 znajdują się objęte częścią tekstową: 1) miejsca postojowe po południowej stronie ul. Kupieckiej na działce nr 194/11; 2) miejsca postojowe na ul. Michała Elwiro Andriollego znajdujące się na przedłużeniu ul. Bazarowej; 3) miejsca postojowe na ul. Michała Elwiro Andriollego zlokalizowane w drugim jej końcu, częściowo na wysokości nr 12 na tej ulicy od strony skrzyżowania z ul. Pod Zegarem; 4) miejsca postojowe na ul. Michała Elwiro Andriollego w zakresie, w jakim nie obejmują fragmentu tej ulicy przylegającego do Skweru 7 Pułku Ułanów oraz fragmentu nieruchomości pod drugiej stronie strefy – ul. Michała Elwiro Andriollego także przylegającej do Skweru 7 Pułku Ułanów; 5) miejsca postojowe na ul. Plac Powstańców Warszawy w odniesieniu do obszaru po zachodniej stronie strefy, tj. na wysokości pierwszego budynku od strony zachodniej obejmującym teren przed budynkiem usytuowanym na działce nr 21/3 na tej ulicy (nr 13) do

nieruchomości oznaczonej nr 13A na tej ulicy oraz teren po wschodniej stronie strefy na wysokości działki nr 21/7 aż do narożnika kolejnego budynku w tej samej linii (nr 5).

Wobec tego, że skarga kasacyjna nie podważa tej oceny – albowiem nie podejmuje z nią żadnej merytorycznej polemiki, ograniczając się w tej mierze do eksponowania argumentu, że wyznaczenie miejsc płatnego postoju nastąpiło w sposób korespondujący z granicami obszaru objętego strefą płatnego parkowania, co wobec przedmiotu rozpatrywanej sprawy, nie mogło jednak stanowić przedmiotu kontroli Sądu I instancji – a ponadto ponownie podkreślając, że przedmiotem kontroli tego Sądu był rezultat procesu stanowienia prawa materializujący się w podjęciu przez organ stanowiący organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zaskarżonej uchwały, nie zaś sposób oraz rezultat wykonania tejże uchwały polegający na wyznaczeniu miejsc płatnego parkowania w ustalonych nią granicach strefy płatnego parkowania, należało stwierdzić, że zarzuty te nie są usprawiedliwione.

Zwłaszcza, gdy podkreślić – co należy podnieść w korespondencji do stanowiska Sądu I Instancji (s. 10 uzasadnienia kontrolowanego wyroku) – że część tekstowa postanowień uchwały (jej załącznika) powinna (musi) odpowiadać jej (jego) części graficznej, albowiem stanowi to niezbędny i konieczny warunek jasności i czytelności przekazu kierowanego do adresatów tego aktu normatywnego i ustanowionych na jego gruncie wzorów nakazanego zachowania.

Mianowicie wzorów zachowania adresowanych do użytkowników dróg publicznych w zakresie odnoszącym się do pewności prawa, to jest pewności, że z zajęciem danego miejsca postojowego jest związany obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdu, a także wzorów zachowania adresowanych do podmiotu zarządzającego ruchem, a to w zakresie odnoszącym się do wyznaczenia, poprzez stosowne oznakowanie, miejsc na postój pojazdów w strefie płatnego parkowania. Za uzasadniony należałoby więc uznać wniosek, że wskazany powyżej brak zgodności części tekstowej Załącznika nr 1 w zakresie odnoszącym się do pkt 1 ppkt 1, ppkt 2, ppkt 4 i ppkt 5 z odpowiadającymi im oznaczeniami w części graficznej z pkt 2 tego Załącznika – którego skarga kasacyjna nie podważa, ograniczając się, jak wskazano, do argumentu, że wyznaczenie miejsc płatnego postoju nastąpiło w sposób korespondujący z granicami obszaru objętego strefą płatnego parkowania – nie stwarza podstaw, aby ten wskazany i nakazany wzór zachowania można było rekonstruować w jednoznaczny sposób, który dawałby pewność odnośnie do granic obszaru strefy płatnego parkowania, a w konsekwencji odnośnie do tego, czy odpowiednie znaki

drogowe zostały usytuowane prawidłowo, a zajęcie miejsca postojowego podlega opłacie.

Wskazany brak korespondencji części tekstowej i części graficznej Załącznika Nr 1 zaskarżonej uchwały stanowi więc istotne naruszenie prawa, co uzasadniało przyjęcie, że nie jest również zasadny zarzut z pkt 1. ppkt 1) *petitum* skargi kasacyjnej, a mianowicie zarzut naruszenia § 6 „Zasad techniki prawodawczej” Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 2 Konstytucji RP (zob. w tej mierze również wyroki NSA z dnia: 18 listopada 2022 r., sygn. akt I OSK 2292/19; 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II OSK 1008/15).

W korespondencji do powyższego, w tym zwłaszcza wobec przedmiotu rozpatrywanej sprawy trzeba stwierdzić, że nie jest również zasadny zarzut z pkt 1) ppkt 2) *petitum* skargi kasacyjnej, a mianowicie zarzut błędnej wykładni art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych „[...] poprzez błędne przyjęcie, że jedynie ustanowienie strefy płatnego parkowania w uchwale rady gminy (rady miasta) pozwoli na jednoznaczne ustalenie czy miejsce przeznaczone na postój mieści się w granicach strefy płatnego parkowania czy poza nią, a w konsekwencji czy zajęcie tego miejsca wiąże się z obowiązkiem poniesieni opłaty przez użytkownika drogi, podczas gdy ustalenie strefy płatnego parkowania nie jest równoznaczne z wyznaczeniem miejsc płatnego postoju, a tym samym ponoszenia opłat, co w konsekwencji doprowadziło do uznania [...] że istnieje rozbieżność zakresie pkt 1 ppkt 1, 2, 4, i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały, podczas gdy wyznaczenie miejsc płatnego postoju za pomocą odpowiednich znaków drogowych [...] odbyło się w obszarze strefy płatnego parkowania określonej w pkt 1 ppkt 1, 2, 4, i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały.”

Jeżeli bowiem, z art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych wynika, że rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania – co jest motywowane treścią ust. 2 art. 13 tej ustawy (a mianowicie, że 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) – zaś art. 13b tej ustawy stanowi, że opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo, to za uzasadniony trzeba uznać wnioszek, że przywołane stanowisko strony skarżącej zasadniczo nie odbiega od kwestionowanego skargą kasacyjną stanowiska Sądu I instancji (s. 9 – 10 uzasadnienia zaskarżonego wyroku) w zakresie odnoszącym się nie dość, że do rozumienia art. 13b ust. 3 przywołanej ustawy, to również jego relacji względem art. art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a) tej ustawy.

W odpowiedzi natomiast na argument, że „[...] wyznaczenie miejsc płatnego postoju za pomocą odpowiednich znaków drogowych [...] odbyło się w obszarze strefy płatnego parkowania określonej w pkt 1 ppkt 1, 2, 4, i 5 załącznika Nr 1 do uchwały oraz odpowiadającym im oznaczeń w części graficznej pkt 2 załącznika nr 1 do uchwały”, który – zdaniem strony – miałby jednak przekonywać o wadliwym podejściu Sądu I instancji do rozumienia, czy też zastosowania art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych trzeba stwierdzić, że jeżeli z przywołanych przepisów prawa wynika, że ustalenie strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy płatnego parkowania poprzedza – co oczywiste – wótne w relacji do niej wyznaczenie miejsc przeznaczonych na postój pojazdów w tej strefie, to za uzasadniony należy uznać wnioszek, że sposób wyznaczenia tychże miejsc postojowych przez organ właściwy do zarządzania ruchem, w uzgodnieniu z zarządcą drogi, nie może jednak stanowić miarodajnego kryterium oceny odnośnie do ustalenia granic obszaru objętego tą strefą, a co za tym idzie miarodajnego kryterium oceny legalności uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania.

Relacja jest odwrotna. Prawidłowe wyznaczenie miejsc postoju pojazdów za pomocą znaków drogowych jest warunkowane prawidłowym ustaleniem granic obszaru strefy płatnego parkowania.

Zwłaszcza, gdy tej mierze podkreślić (zob. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 października 2017 r., sygn. akt II GPS 2/17), że przez ustalenie strefy płatnego parkowania należy rozumieć określenie granic obszaru, który charakteryzuje się znacznym deficytem miejsc postojowych w związku z czym, za postój w tym obszarze pobiera się opłatę, co w konsekwencji, wobec ustalenie strefy płatnego parkowania, prowadzi do wyznaczenia w tej strefie przez organ właściwy do

zarządzania ruchem, w uzgodnieniu z zarządcą drogi, miejsc przeznaczonych na postój pojazdów, w tym stanowisk przeznaczonych na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 13b ust. 6 pkt 1 ustawy o drogach publicznych). Organ może również wyznaczać w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 6 pkt 2 ustawy). Operowanie przez ustawodawcę na gruncie przywołanej regulacji pojęciami „ustalenia strefy płatnego parkowania i „wyznaczenia miejsc płatnego postoju”, a także rozdzielenie tych kompetencji między różne podmioty, potwierdza tezę, że ustalenie strefy płatnego parkowania nie jest równoznaczne z wyznaczeniem miejsc płatnego postoju. Nie cały obszar strefy płatnego parkowania jest miejscem, w którym za postój pojazdów samochodowych można pobierać opłaty, albowiem w strefie płatnego parkowania obowiązują ogólne zasady ruchu drogowego, przewidujące ograniczenia i zakazy dotyczące postoju, a przepisy prawa nie wykluczają również możliwości wyznaczenia w strefie płatnego parkowania miejsc bezpłatnego postoju.

W świetle powyższego, omawiany zarzut kasacyjny należało więc uznać za niezasadny, w tym również w zakresie, w jakim wobec jego konstrukcji miałyby się on odnosić do naruszenia art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych przez jego niewłaściwe zastosowanie, jako wzorca kontroli legalności zaskarżonej uchwały, o czym w tym względzie trzeba wnioskować i na tej podstawie, że – jak wskazano już powyżej – skarga kasacyjna nie podważa prawidłowości stanowiska Sądu I instancji, z którego wynika, że tekstowy opis obszaru strefy płatnego parkowania zawarty w pkt 1 ppkt 1, 2, 4 i 5 Załącznika Nr 1, do której zostały zaliczone miejsca postojowe na ul. Kupieckiej – po południowej stronie ulicy, na ul. Michała Etwiro Andriollego – naprzeciwko nr porządkowych 8 i 10, na ul. Michała Etwiro Andriollego – przylegające do Skweru 7 Pułku Ułanów oraz na ul. Powstańców Warszawy – na odcinku od nr 9 do 13A nie odpowiada oznaczeniom w części graficznej z pkt 2 Załącznika nr 1.

W rekapitulacji należało więc stwierdzić, że skarga kasacyjna nie podważa zgodności z prawem zaskarżonego wyroku, w związku z czym podlegała oddaleniu, jako niezasadna.

W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 i art. 204 pkt 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Martyna Kozarłoka

Sekretarz Główny