



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 sierpnia 2016 r.

Poz. 5065

WYROK NR III SA/PO 78/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 kwietnia 2016 r.

**w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, stawek opłat za parkowanie na drogach publicznych,
wysokości opłaty dodatkowej i sposobu ich pobierania**

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 78/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 kwietnia 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Szymon Widłak

Sędziowie WSA Beata Sokołowska

WSA Walentyna Długaszewska (spr.)

Protokolant: st. sekr. sąd. Katarzyna Skrocka – Nerka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 kwietnia 2016 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Krotoszynie

z dnia 11 grudnia 2003r. nr XV/116/2003

w przedmiocie ustalenia stref płatnego parkowania, stawek opłat za parkowanie na drogach publicznych, wysokości opłaty dodatkowej i sposobu ich pobierania

I. stwierdza nieważność ust. 2 zdanie drugie i ust. 9 zdanie drugie Załącznika nr 4 do Uchwały Rady Miejskiej w Krotoszynie Nr XV/116/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. oraz ust. 3 w części ustalającej miesięczną stawkę dla pojazdu samochodowego o masie całkowitej do 2,5t z identyfikatorem mieszkańca zameldowanego na pobyt stały w granicach strefy i nieposiadającego wjazdu na posesję Załącznika nr 2 do Uchwały Rady Miejskiej w Krotoszynie Nr XV/116/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r.

II. w pozostałej części oddala skargę

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim pismem z dnia 21 grudnia 2015 r. wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Krotoszynie nr XV/116/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na terenie miasta Krotoszyna, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej pobieranej w przypadku nie uiszczenia tych opłat oraz sposobu ich pobierania, zarzucając:

1. Istotne naruszenie prawa materialnego, tj. § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 1000, poz. 908 ze zm.) oraz art. 13 ust. 2 i 4, a także art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.), poprzez:

- nieuprawnione rozszerzenie zakresu przedmiotowego zwolnienia ustawowego z daniny publicznej poprzez dopuszczenie możliwości zaniechania poboru opłat – ust.

2 zdanie drugie załącznika nr 4 – Regulamin Stref Płatnego Parkowania,

- określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych – ust. 9 zdanie drugie załącznika nr 4

– Regulamin Stref Płatnego Parkowania,

a tym samym przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego;

2. Istotne naruszenie prawa – art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, poprzez ograniczenie możliwości wniesienia opłaty zryczałtowanej i wykupienia identyfikatora do osób spełniających określone warunki w zakresie meldunku, masy pojazdu samochodowego i charakteru wjazdu na posesję – pkt 3 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały oraz ust. 6 załącznika nr 4.

Wskazując na powyższe uchybienia, w oparciu o art. 147 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów ust. 2 zdanie drugie, ust. 6 i ust. 9 zdanie drugie załącznika nr 4 oraz pkt 3 załącznika nr 2 do wskazanej wyżej uchwały nr XV/116/2003

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Krotoszynie wniosła o jej oddalenie, wskazując na bezzasadność zawartych w niej zarzutów.

Podczas rozprawy w dniu 20 kwietnia 2016 r. skarżący sprecyzował zarzut skargi w ten sposób, że zamiast art. 13 ust. 2 i 4 ww. ustawy o drogach publicznych zarzucił naruszenie art. 13b ust. 2 i 4 ustawy. Ponadto wskazał, że zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji dotyczy załącznika nr 2 pkt 3 w części ustalającej miesięczną stawkę dla pojazdu samochodowego o masie całkowitej do 2,5 t z identyfikatorem mieszkańca zameldowanego na pobyt stały w granicach strefy i nieposiadającego wyjazdu na posesję. Ponadto skarżący oświadczył, że nie popiera zarzutu dotyczącego naruszenia ust. 6 załącznika nr 4 zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały Sąd stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie jej zarzuty okazały się zasadne.

W ocenie Sądu przy wydawaniu uchwały Rady Miejskiej w Krotoszynie nr XV/116/2003 z dnia 11 grudnia 2003 r. doszło do naruszenia przepisów art. 13b ust. 3 i 4 w zw. z art. 13 ust. 1, 3-6 u.d.p., art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.); dalej: u.d.p., § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283) oraz art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.p., korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania oraz za przejazdu po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych. Opłatę tę pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1 u.d.p.). Strefę płatnego parkowania może

ustalić rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach (art. 13b ust. 4 u.d.p.). Ustalając strefę płatnego parkowania rada gminy (rada miasta):

- 1) ustala wysokość stawek ww. opłaty, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł,
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi,
- 3) określa sposób pobierania w.w. opłaty.

Od opłat, o których mowa powyżej są zwolnione: pojazdy Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Państwowej Straży Pożarnej, jednostek ochrony przeciwpożarowej, Straży Granicznej, pogotowia ratunkowego, Służby Więziennej, Służby Celnej, zarządów dróg, Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił zbrojnych państw obcych, jeżeli umowa międzynarodowa, której Rzeczpospolita Polska jest stroną, tak stanowi, wykorzystywane w ratownictwie lub w przypadku klęski żywiołowej; po drugie, autobusy szkolne przewożące dzieci do szkoły. Niezależnie od tego, korzystający z drogi publicznej może być zwolniony z w.w. opłat w przypadku wykonywania przez niego przejazdów w ramach pomocy humanitarnej i medycznej. Zwolnienie to następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej przez ministra właściwego do spraw transportu, na wniosek podmiotu występującego o takie zwolnienie.

Ponadto, przepis art. 13f ust. 2 u.d.p. ustanowił opłatę dodatkową, pobieraną za nieuiszczenie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Wysokość opłaty dodatkowej oraz sposób jej pobierania określa rada gminy (rada miasta). Przy tym wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł. Opłatę dodatkową pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi. Z kolei przepis art. 40d ust. 2 u.d.p. stanowi, że opłaty i kary nieuiszczone w terminie podlegają wraz z odsetkami za zwłokę przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Powyższe normy mają charakter imperatywny i wyznaczają granice kompetencji uchwałodawczej rady gminy (rady miasta). Tym samym, Sąd podziela stanowisko skarżącego, że katalog spraw, które ustawodawca nakazał radom gmin uwzględnić przy ustalaniu stref płatnego parkowania ma charakter zamknięty, zaś rada gminy może dokonać regulacji prawnych tylko w granicach udzielonego jej upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że Rada Miejska w Krotoszynie dopuściła się istotnego naruszenia przepisu art. 13 ust. 3 i 4 w zw. z art. 13 ust. 1, 3–6 u.d.p., polegającego na nieuprawnionym rozszerzeniu zakresu przedmiotowego zwolnienia ustawowego z opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania. W zdaniu drugim ustępu drugiego załącznika nr 4 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska ustanowiła nieznaną ustawie podstawę dla zaniechania poboru wskazanych opłat w określone dni robocze – w drodze decyzji zarządcy drogi. Jak wskazano powyżej, z postanowień ustawy o drogach publicznych wynika zasada odpłatności za parkowanie pojazdów samochodowych w strefach płatnego parkowania, zaś wyjątki od tej zasady przewidziano w art. 13 ust. 3 oraz ust. 5 i 6 u.d.p. Ponadto, rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić dla korzystających ze stref udogodnienia lub przywileje w postaci: opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz stawek zerowych dla niektórych użytkowników drogi. Z uprawnienia tego skorzystała Rada Miejska w Krotoszynie wprowadzając w załączniku nr 3 do uchwały wskazane ulgi. Natomiast przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują instytucji zaniechania poboru opłat w strefie płatnego parkowania i nie upoważniają Rady Miasta do jej wprowadzania na terenie strefy. Stąd regulacja ustępu 2 zdanie drugie załącznika nr 4 - Regulamin Stref Płatnego Parkowania wykracza poza ustawowe upoważnienie do stanowienia przepisu.

Ponadto, Rada Miejska w Krotoszynie dopuściła się również naruszenia przepisów art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie w ustępie 3 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały – nieznanego ustawie ograniczenia zakresu uprawnienia do zapłaty opłaty zryczałtowanej za parkowanie w strefie płatnego parkowania w wysokości 30 zł – do pojazdów samochodowych o masie całkowitej do 2,5 tony uprawnionych z identyfikatorem mieszkańca zameldowanego na pobyt stały w granicach strefy i nie posiadającego wjazdu na posesję. Wskazany przepis uchwały pozbawia uprawnienia do zapłaty opłaty zryczałtowanej za parkowanie w strefie płatnego parkowania w wysokości 30 zł – tych użytkowników

drogi, którzy jakkolwiek posiadają pojazdy samochodowe o masie całkowitej do 2,5 tony, to jednak nie posiadają identyfikatora mieszkańca zameldowanego na pobyt stały w granicach strefy i nie posiadającego wjazdu na posesję. Należy podzielić stanowisko prezentowane wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wprowadzenie kryterium uzyskania uprawnienia do zapłaty opłaty zryczałtowanej w postaci zameldowania w strefie płatnego parkowania narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP (zob. wyroki TK w sprawach: K 3/94, K 8/97, K 18/99). Ponadto, trafnie wywiódł skarżący, że powyższe uregulowanie prowadzi równocześnie do niezgodnego z prawem różnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania, zarówno wobec innych mieszkańców miasta, jak i wzajemnie względem siebie – z uwagi na posiadanie lub nieposiadanie wjazdu na posesję.

Zasadny, w ocenie Sądu, okazał się także zarzut dotyczący określenia trybu egzekucji w odniesieniu do uiszczonych dobrowolnie opłat dodatkowych. W ustępie 9 zdanie 2 załącznika nr 4 do zaskarżonej uchwały Rada Miejska w Krotoszynie postanowiła, że w przypadku niemożności poboru opłat dodatkowych, o których mowa w załączniku nr 3, podlegają one przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przepis ten stanowi powtórzenie przytoczonej powyżej regulacji art. 40d ust.2 u.d.p. Należy wskazać, że zabieg legislacyjny w postaci powtórzenia w uchwale organu gminy uregulowania ustawowego jest niedopuszczalny. Powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Tym bardziej za istotne naruszenie prawa należy traktować nieprecyzyjne lub częściowe powtórzenie regulacji ustawowej. Zgodnie z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zatem uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02; z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/99; z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z dnia 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10 - publ. w CBOSA).

Mając na względzie powyższe, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) stwierdził nieważność ustępu 2 zdanie drugie i ustępu 9 zdanie drugie - załącznika nr 4 do uchwały oraz ustępu 3 w części ustalającej miesięczną stawkę dla pojazdu samochodowego o masie całkowitej do 2,5 t z identyfikatorem mieszkańca zameldowanego na pobyt stały w granicach strefy i nieposiadającego wjazdu na posesję – załącznika nr 2 do uchwały.

W pozostałej części, na podstawie art. 151 p.p.s.a., Sąd oddalił skargę, uznając, w świetle wskazanych wyżej przepisów, jak również stanowiska skarżącego przedstawionego na rozprawie przed Sądem, podniesione w skardze zarzuty za bezzasadne.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Szymon Widłak

Sędzia WSA

(-) Beata Sokołowska

Sędzia WSA

(-) Walentyna Długaszewska