



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 stycznia 2017 r.

Poz. 726

WYROK NR III SA/PO 4/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 2 marca 2016 r.

w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, stawek opłat za parkowanie i sposobu pobierania opłat na drogach publicznych

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 4/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 marca 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Marzenna Kosewska

Sędziowie WSA Beata Sokołowska

WSA Małgorzata Górecka (spr.)

Protokolant: Ref. staż. Sławomir Rajczak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 marca 2016 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie

z dnia 26 czerwca 2014 r. nr LV/328/2014

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

stwierdzić nieważność § 1 ust.2, § 2 ust. 2 pkt 2, § 4 ust. 2 pkt 5, § 4 ust.3 i § 7 ust.5-10 uchwały NR LV/328/2014 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 czerwca 2014 r.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 2.12.2015 r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 czerwca 2014 r. nr LV/328/2014 w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie Miasta Kępna, ustalenia stawek opłat za parkowanie w tych strefach i opłaty dodatkowej oraz sposobu pobierania tych opłat.

Uchwale zarzucono naruszenie :

- § 135 Zasad techniki prawodawczej

- art. 13 b ust. 1 i 2, art. 13 b ust. 4 pkt. 2 i art. 13 b ust. 6 pkt. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j. t. – Dz. U. z 2015 r., poz. 460) poprzez

1. określenie w uchwale, że opłaty są pobierane także za parkowanie w soboty
2. obciążenie użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia
3. wprowadzenie trybu reklamacyjnego oraz określenie trybu egzekucji opłat przez co doszło do przekroczenia zakresu ustawowego upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego

- art. 2 i art. 32 Konstytucji RP poprzez ograniczenie możliwości wykupienia abonamentu rocznego tylko przez osoby legitymujące się zameldowaniem w strefie płatnego parkowania i posiadające pojazdy na zasadzie własności, współwłasności lub na podstawie umowy leasingu.

Prokurator wniósł wobec tego o stwierdzenie nieważności wskazanych fragmentów przedmiotowej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kępnie wniosła o jej oddalenie stwierdzając, że zarzuty skargi są bezzasadne, gdyż sporna uchwała została podjęta zgodnie z przepisami Konstytucji oraz nie przekroczyła zakresu upoważnienia ustawowego do jej wydania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

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

W tym zakresie w ocenie Sądu przy wydawaniu uchwały doszło na naruszenia wskazanych w skardze przepisów § 135 Zasad techniki prawodawczej, art. 13 b ust. 1 i 2, art. 13 b ust. 4 pkt. 2 i art. 13 b ust. 6 pkt. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j. t. – Dz. U. z 2015 r., poz. 460) oraz art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w uchwale bezzasadnie określono, że opłaty są pobierane także za parkowanie w soboty. Zgodnie z art. 13 b ust. 1 u.t.d. opłatę wskazana w art. 13 ust. 1 pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze. Sobota nie jest jednak dniem roboczym w rozumieniu art. 13 b ust. 1 i ust. 4 u.t.d. W tym zakresie Sąd podziela w całości pogląd wyrażony w wyroku WSA w Krakowie z dnia 24.10.2013 r. sygn. III SA/Kr 356/13, lex nr 1385408.

W wyroku tym wskazano m. in., że a podstawie upoważnienia zawartego w art.13b ust.3 i 4 u.t.d, rada gminy (rada miasta) została upoważniona do ustalania wysokości stawek opłaty , o której mowa w art.13 ust.1 pkt.1 ustawy tj. opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania . Opłata, o jakiej mowa w art.13 ust.1 pkt 1 ustawy dotyczy również art.13b ust.1 ustawy .

W związku z powyższym należy stwierdzić, że rada gminy (rada miasta) została upoważniona ustawowo do ustalania wysokości stawek opłaty pobieranej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze . Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie , w wyroku z dnia 24 września 2013r. , sygn. akt III SA/Kr 198/13 (niepublikowany) wyraził pogląd , że " użyte w art.13 ust.1 pkt.1 ustawy określenie: " dni robocze" nie może być utożsamiane z ogólnym pojęciem dnia, gdyż w przeciwnym wypadku nie miałyby sensu wprowadzenie – jako elementu zbędnego – zawężonej kategorii "dnia roboczego" z tym przepisem. Gdyby w przepisie art.13 ust.1 ustawy zabrakło określenie dni robocze, to zgodnie z tak zmodyfikowanym jego brzmieniem opłatę , o której mowa w art.13 ust.1 pkt.1 , pobierałoby się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania , w wyznaczonym miejscu w określonych godzinach lub całodobowo. Nie byłoby wówczas żadnej wątpliwości , że opłata mogłaby być pobierana w każdym dniu tygodnia , a w konsekwencji stawki tej opłaty ustalane przez radę gminy również dotyczyłyby każdego dnia tygodnia. Ustawodawca wyróżnił jednak wśród dni " kategorię "dni roboczych" , co oznacza , że należy przyjąć , że w rozumieniu cytowanych przepisów istnieją " dni robocze" i dni " nie-robocze"... " .

„Dniami roboczymi" nie są wszystkie dni. Stwierdzić jednak należy, że w ustawodawstwie brak jest legalnej definicji "dni roboczych" ; pojęcie to wykląda się w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w ustawie z dnia 18 stycznia 1951r. o dniach wolnych od

pracy (Dz.U.1951.28) i obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Charakter soboty w rozważanym kontekście był przyczyną wielu wątpliwości tak na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, co spowodowało że problem ten był przedmiotem rozważań zarówno Sądu Najwyższego w odniesieniu do przepisów kodeksu postępowania cywilnego - postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009r., sygn. akt V CZ 5/09 (<http://www.sn.pl>) - jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego - uchwała 7 sędziów NSA W-wa z dnia 15 czerwca 2011r., sygn. akt I OPS 1/11 (System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) 39/2013).

Dla celów niniejszej sprawy należy posiłkować się stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażonym w w/w uchwale. W uchwale tej NSA stwierdził, że "sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art.57 § 4 K.p.a.". W tym miejscu należy wyjaśnić, uchwała została podjęta na tle stosowania art.57 § 4 K.p.a., który stanowi, że jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy dzień powszedni.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że sobota jest szczególnym dniem, nie jest bowiem dniem ustawowo wolnym od pracy, ale nadal istnieje wątpliwość, czy jest dniem roboczym w rozumieniu art.13b ust.1 ustawy o drogach publicznych.

Problem sobót pojawił się w 1972 r., gdy na podstawie art.1 ust.1 dekretu z dnia 20 lipca 1972r. o dodatkowych dniach wolnych od pracy (Dz.U.1972.203) upoważniono Radę Ministrów do wprowadzenia w 1972r dwóch dodatkowych dni wolnych od pracy, a następnie na mocy art.1 dekretu z dnia 14 lipca 1973r. o dodatkowych dniach wolnych od pracy (Dz.U 1973.160) upoważniono Radę Ministrów do wprowadzenia w każdym roku kalendarzowym dodatkowych dni wolnych od pracy. Dekret ten dotyczył warunków udzielania dodatkowych dni wolnych od pracy w zakładach pracy i został uchylony przez ustawę z dnia 26 czerwca 1974r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz.U.1974.142. Wolne soboty związane są ze zmianą Kodeksu pracy w zakresie czasu pracy.

Nadmienić należy, że z dniem 1 maja 2001 r. został wprowadzony w Polsce pięciodniowy tydzień pracy. W związku z tymi powszechnie przyjęto, że sobota przestała być dniem powszednim i stała się dniem wolnym od pracy.

Przedstawione stanowisko nie jest jednolite i powszechne. O ile dni ustawowo wolne od pracy są jednoznaczne i sobota do nich nie należy, jednak w wielu obszarach prawa administracyjnego ustawodawca posługuje się niejednoznacznymi określeniami, bo oprócz dni ustawowo wolnych od pracy, są jeszcze dni dodatkowe wolne od pracy (soboty), dni powszednie oraz dni robocze, do których nie wiadomo, czy zaliczyć sobotę.

Skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 K.p.a., zgodnie z Uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011r., sygn. akt I OPS 1/11, mając na uwadze zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, to należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym na gruncie ustawy o drogach publicznych. Wykładnia przepisu art.13b ust.1 ustawy o drogach publicznych, wobec braku legalnej definicji "dni roboczych", powinna uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który zapewnia tzw. bezpieczeństwo prawne, a zatem aby przepis nie stanowił swoistego rodzaju pułapki wobec jego niejednolitej wykładni związanej z wątpliwościami interpretacyjnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. uchwale z dnia 15 czerwca 2011r. stwierdził ponadto: "to, że ustawodawca w innych procedurach wyraźnie wskazał, iż w przypadku gdy ostatni dzień terminu przypada na sobotę, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu wolnym od pracy (np. art. 83 § 2 p.p.s.a.) oznacza tylko tyle, że w tych procedurach usunięte zostało źródło wątpliwości interpretacyjnych. Nie może być to natomiast argument przemawiający za stanowiskiem, że wolą ustawodawcy było przyjęcie takiego unormowania, aby w ogólnym postępowaniu administracyjnym sobota nie była traktowana jako dzień ustawowo wolny od pracy".

Obowiązki nakładane na obywateli muszą wynikać z jednoznacznych przepisów prawa i niedopuszczalna przy tym jest rozszerzająca interpretacja takich przepisów. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby prowadzić do nakładania na obywateli obowiązków w większym zakresie, niż było to zamierzeniem

ustawodawcy, z naruszeniem ustawowej delegacji do ustalania zakresu obowiązków ciążących na adresatach działań administracji publicznej.

W ocenie Sądu dokonana przez organ podejmujący uchwałę wykładnia pojęcia "dni robocze" była nieprawidłowa, gdyż sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art.13b ust.1 i 4 ww. ustawy o drogach publicznych.

Niezgodne z prawem były również fragmenty uchwały dotyczące obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia. Wskazać bowiem należy, że zgodnie z par. 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem (Dz. U. 2003.177.1729) organizacje ruchu, w tym zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymywaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu realizuje na koszt własny zarządca drogi. Zgodnie z art. 13 b ust. 4 u.t.d. rada miejska posiada ustawowe upoważnienie do ustanawiania opłaty abonamentowej w odniesieniu do zastrzeżonych miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13 b ust. 6 pkt. 2 u.d.p.). Nie posiada natomiast upoważnienia ustawowego do kategorycznego decydowania, kto jest podmiotem zobowiązanym do pokrycia kosztów takiego miejsca. W tym zakresie skarżona uchwała również naruszyła zatem przepisy o randze ustawowej.

Niezasadnie również w przedmiotowej uchwale zawarto odrębną regulację w zakresie wprowadzenia trybu reklamacyjnego oraz określenia trybu egzekucji opłat, albowiem – jak słusznie wskazała strona skarżąca – przepisy ustawy o drogach publicznych nie dają organom gminy umocowania do wprowadzania trybu reklamacji w sytuacji kwestionowania przez obywateli legalności wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczanej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty.

W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 kwietnia 2009 r. sygn. II SA/Go 88/09 wskazano wyraźnie, że istotne znaczenie ma określenie znaczenia zwrotu "sposób pobierania opłat" (podstawowych i dodatkowych) wytyczającego granice upoważnienia prawodawczego dla Rady. Ustawa o drogach publicznych nie zawiera definicji rozumienia tego terminu (art. 4 ustawy).

Zgodnie z powszechnie przyjętym znaczeniem słowa "sposób", przyjmuje się określony tryb postępowania, formę wykonania pewnych czynności lub też to, co umożliwi osiągnięcie lub wykonanie czegoś. W odniesieniu do przedmiotowej sprawy zwrot "sposób pobierania opłat" oznacza określony tryb postępowania pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest uiszczenia przez parkującego należnej opłaty za postój w strefie. Niewątpliwie chodzi tu zatem o uregulowanie takich czynności, jak techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia opłaty czy sposób potwierdzenia faktu uiszczenia opłaty, tj. wydanie parkującemu stosownego potwierdzenia w tym zakresie.

Tak zdefiniowany „sposób pobierania opłat” nie obejmuje wobec tego sytuacji opisanej w par. 7 ust. 5-9 przedmiotowej uchwały i przekracza upoważnienia ustawowe do stanowienia prawa miejscowego w zakresie strefy płatnego parkowania.

Regulacja z par. 7 ust. 10 uchwały dopuszczająca możliwość wszczęcia postępowania egzekucyjnego również nie mieści się w kompetencjach uchwałodawczych rady miejskiej, gdyż w art. 40 d ust. 2 u.t.d. wskazano wyraźnie, że opłaty powyższe podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach odrębnej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Strona może bronić swoich praw w takim postępowaniu egzekucyjnym poprzez zgłoszenie zarzutów przeciwko tytułowi wykonawczemu.

Zdaniem Sądu częściową rację ma również strona skarżąca odnośnie naruszenia w przedmiotowej uchwale art. 2 i art. 32 Konstytucji poprzez ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do wykupienia rocznego abonamentu uprawniającego do parkowania w strefie płatnego parkowania, poprzez pozbawienie możliwości nabycia tego abonamentu niektórych posiadaczy pojazdów (najemców, dzierżawców i innych posiadaczy zależnych).

Zasadnie wskazano bowiem w wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2006 r. VI SA/Wa 2337/05, lex nr 193318, że ustawodawca nie wprowadził w ustawie o drogach publicznych kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy (rada miasta) 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 (radzie miasta). Nie oznacza to, dowolności rady gminy (rady miasta) przy określaniu tych kryteriów w sytuacji, gdy Rada zdecydowała się skorzystać z takiej możliwości. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie przez Radę zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie (patrz: art. 13b ust. 2 ustawy), zaś drugim takim (obok celu wskazanego w art. 13b cyt. ustawy z 1985 r.), ważnym ograniczeniem są normy Konstytucji RP określające podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy Państwa prawnego.

Powyższe stanowisko w całej rozciągłości aprobuje Sąd rozpoznający niniejszą sprawę.

Jedną z tych norm jest zasada równości wyrażona w art. 32 Konstytucji RP. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141-142; patrz także orzeczenia w sprawach sygn. akt U 7/87 i K 8/91). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wypowiada się, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich podmiotów ze względu na cechy, jakimi się charakteryzują. Zasada równości wymaga bowiem, aby podmioty traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą. Równość oznacza zatem - według Trybunału - także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami, oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 1994 r., OTK w 1994, cz. I, s. 55). Jeśli określona norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Odstępstwo takie nie jest tożsame z naruszeniem art. 32 Konstytucji. Niezbędna staje się wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK 1998 nr 3, poz. 34; podobnie: /w:/ wyroku WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2004 r., sygn. akt I SA/Łd 128/03, ONSAiWSA 2004/2/40).

W ocenie Sądu zaskarżona uchwała bezpodstawnie różnicuje w prawach osoby korzystające ze środków lokomocji jakimi są pojazdy samochodowe odwołując się do kryterium własności czy leasingu w strefie płatnego parkowania. Regulacja przyjęta przez Radę nie traktuje jednakowo wszystkich osób mieszkańców strefy poruszających się samochodami. Zaskarżone przepisy uchwały bazują wyłącznie na tytule własności lub umowie leasingu. Słusznie zatem podkreśla się w skardze, iż w wyniku przyjęcia takiego kryterium możliwości zakupu abonamentu rocznego zostali pozbawieni kierowcy użytkujący pojazdy samochodowe na podstawie innych tytułów prawnych.

Zdaniem Sądu z takim stanowiskiem doboru kryterium zróżnicowania nie sposób się zgodzić. Mieszkańcy strefy posiadający samochody zostali podzieleni na dwie kategorie; lepszą i gorszą, w zależności od wiarygodności tytułu prawnego dającego podstawę do używania samochodu.

W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2000 r. wyrażono pogląd, iż rozwiązania prawa miejscowego bazujące wyłącznie na tytule własności pojazdu oraz eliminujące inne trwałe stany faktyczne stanowią niedopuszczalną praktykę dokonywaną w aktach prawa miejscowego. Ponadto pozyskiwanie środków na potrzeby komunikacyjne miasta i dążenie do usprawnienia ruchu drogowego nie może odbywać się kosztem osób znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej (vide - wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000, sygn. akt II SA 2268/00).

Powyższe w całej rozciągłości aprobuje i uznaje Sąd rozpoznający niniejszą sprawę.

W ocenie Sądu nie do pogodzenia z zasadą równości jest sytuacja, w której jedni posiadacze pojazdów będący ich właścicielami bądź leasingobiorcami mogą korzystać z przywileju uzyskania abonamentu zaś innym (najemcom, dzierżawcom pojazdów lub innym posiadaczom zależnym) odmawia się tego uprawnienia z powodów, za którymi nie przemawiają usprawiedliwione argumenty lecz przypuszczenia, nie mające swojego odzwierciedlenia w praktyce.

Kierując się powyższymi rozważaniami Sąd uznał zaskarżoną uchwałę, w omawianym zakresie za wykraczającą poza granice władztwa prawodawczego rady.

W związku z tym, działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzekł jak w sentencji wyroku.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Marzenna Kosewska

Sędzia WSA

(-) Beata Sokołowska

Sędzia WSA

(-) Małgorzata Górecka