



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 8 lutego 2017 r.

Poz. 1169

### WYROK NR IV SA/PO 653/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 8 grudnia 2016 r.

**w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości stawek  
opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 653/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 08 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędziowie WSA Tomasz Grossmann

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st. sekr. sąd. Joanna Kujawa

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej Kościana

z dnia 26 kwietnia 2007 r. nr VIII/74/07

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Kościanie nr VIII 74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 roku w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania – w części obejmującej przepisy: § 2 ust.2 i ust.3 w zakresie słów „i w soboty od 9.00 do 13.00”; § 8 ust.2; § 12 oraz § 13 załącznika nr 3 do tej uchwały.

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 4 czerwca 2016 r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Kościana nr VIII 74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokość stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania (tekst jednolity Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2015 r., poz. 667; zwaną dalej jako „zaskarżona uchwała”).

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 133, 134, 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100 poz. 908; zwanego dalej jako „z.t.p.”), art. 13b ust. 1 i 2, art. 13b ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1958r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 460; zwanej dalej jako „u.d.p.”) poprzez:

- określenie „pobierane są także za parkowanie w soboty - w godzinach od 9:00 do 13:00” (rozdział 1 § 2 pkt 2 załącznika nr 3 i rozdział 1 § 2 pkt 3 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały);
- określenie uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania pomimo braku delegacji ustawowej (rozdział IV § 12 i § 13 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały).

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale również naruszenie art. 2 i art. 32 Konstytucji RP poprzez ograniczenie możliwości wykupienia abonamentu tylko przez osoby legitymujące się zameldowaniem w strefie płatnego parkowania i posiadające pojazdy na zasadzie własności lub współwłasności (rozdział 2 § 8 pkt 2 załącznika Nr 3 zaskarżonej uchwały).

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2, § 2 pkt 3, § 8 pkt 2, § 12 i § 13 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator zaznaczył, że katalog spraw, które w art. 13b oraz 13f ust. 2 „u.d.p. ustawodawca zezwolił radzie gminy ująć przy ustaleniu strefy płatnego parkowania, stanowi zbiór zamknięty, a rada może dokonać regulacji prawnych tylko w granicach udzielonego jej upoważnienia.

Prokurator zaznaczył, że Rada Miejska została upoważniona ustawowo do ustalenia wysokości stawek opłaty pobieranej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze, natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych szeroko akceptowany jest pogląd, iż sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p. Prokurator powołał się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. sygn. akt. I OPS 1/11, w której stwierdzono, że sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Mając na względzie zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, należy sobotę w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa - prawa administracyjnego, w tym na gruncie ustawy o drogach publicznych. Nadto wskazał, że wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 u.d.p., 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.

W ocenie Prokuratora uchwalone przez Radę Miejską w rozdziale IV - § 12 i § 13 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały zasady kontroli czasu postoju pojazdów przez kontrolerów strefy płatnego parkowania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 13b ust. 4 u.d.p.

Ponadto w ocenie Prokuratora zaskarżona uchwała bezpodstawnie różnicuje w prawach osoby korzystające ze środków lokomocji jakimi są pojazdy samochodowe odwołując się do kryterium własności w strefie płatnego parkowania oraz meldunku na ulicy objętej kartą parkingową. Regulacja przyjęta przez Radę nie traktuje jednakowo wszystkich osób mieszkańców strefy poruszających się samochodami. Zaskarżone przepisy uchwały bazują wyłącznie na tytule własności i meldunku na ulicy objętej kartą parkingową. W wyniku przyjęcia takiego kryterium możliwości zakupu abonamentu rocznego zostali pozbawieni kierowcy użytkujący pojazdy samochodowe na podstawie innych tytułów prawnych i osoby nie zameldowane. Jak zaznaczył Prokurator 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Kościanie wniosła o jej oddalenie. Rada Miejska wyjaśniła, że w dniu 9 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę w nr XV/175/16 sprawie zmiany uchwały nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania.

Rada stwierdziła, że wobec braku uregulowania przez ustawodawcę pojęcia dnia roboczego, tj. które dni zalicza się do wskazanej powyżej kategorii, należy posłużyć się wykładnią językową a contrario przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Zgodnie z definicją za dzień wolny od pracy (a więc każdy inny niż dzień roboczy), uznaje się wymienione w niej święta oraz wszystkie niedziele. Jako, że we wspomnianej ustawie ustawodawca nie wymienił soboty jako dnia wolnego od pracy, uznać należy, że zamiarem ustawodawcy było uregulowanie soboty jako dnia roboczego. Co więcej, przyjmując założenie o racjonalności prawodawcy uznać należy, że pomimo, iż wspomniana ustawa została wprowadzona w okresie panowania ustroju socjalistycznego w Polsce, to jednak jej założenia obowiązują nadal. Prawodawca nie skorzystał bowiem z możliwości jej derogacji lub nowelizacji jej przepisów w ten sposób, aby sobota stała się również dniem wolnym od pracy. Ustawodawca pozostaje w pełnej świadomości zmiany ustroju gospodarczo-społecznego, dokonanego w Polsce na przełomie lat 90-tych, w związku z czym, uznać należy, że gdyby ustawodawca doszedł do wniosku, że sobota jest jednak dniem nieroboczym dałby temu wyraz w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Dopóki jednak ustawodawca nie zdecyduje się na wskazany powyżej krok, za jedyną regulację traktującą o dniach wolnych od pracy należy uznać ustawę o dniach wolnych od pracy z 1951 r.

W ocenie Rady Miejskiej z przywołanej w skardze uchwały NSA wynika, że sobota może być uznana za dzień wolny od pracy wyłącznie w przypadku, gdy termin do dokonania określonej czynności procesowej upływa w sobotę, natomiast czynność jaką jest pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania, nie może być uznana za czynność procesową, gdyż czynność ta nie jest dokonywana, ani przed organem procesowym, ani przez organ procesowy. Na gruncie ustawy o drogach publicznych ustawodawca nie zdecydował się na wskazanie, że sobota jest dniem wolnym od pracy. Wspomniana ustawa nie zawiera tak wyraźnego wskazania zamiaru ustawodawcy dotyczącego ustanowienia soboty jak dnia wolnego, tak jak ustawodawca uczynił to w art. 12 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. W oparciu o powyższe mając na względzie Rada Miejska stwierdziła, że w przypadku braku ustawowego umiejscowienia soboty jako dnia roboczego bądź wolnego od pracy, sąd jako organ władzy sądowniczej nie jest władny wejść w kompetencje władzy ustawodawczej, tworząc tym samym, na potrzeby rozstrzygnięcia danej sprawy, własnej definicji dnia roboczego.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego określenia uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, pomimo braku delegacji ustawowej, Rada Miejska powołała się na przepis art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym i wskazała, że jedną z kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jest określanie sposobu wykonania uchwał organów uchwałodawczych gminy. Z wykładni językowej omawianego przepisu wynika, iż wymienione przez ustawodawcę zadania organu wykonawczego gminy są przykładowe, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności”. Zatem przyjmując założenie o racjonalności prawodawcy, a także posługując się wykładnią celowościową omawianego przepisu należy stwierdzić, że intencją prawodawcy było wyposażenie organu wykonawczego gminy w kompetencje umożliwiające wykonanie zapisów uchwał rady gminy. Przy czym, sformułowanie „kompetencje umożliwiające wykonanie”, należy w omawianym przypadku rozumieć jako zespół wszystkich przysługujących organowi wykonawczemu kompetencji oraz środków, których zastosowanie może przyczynić się w mniejszym lub większym stopniu do zrealizowania uchwał rady gminy. Ustanowienie wójta organem wykonawczym gminy nie oznacza, że wszelkie zadania organu wykonawczego wójt wykonuje osobiście. Oczywiście określenie sposobu wykonania konkretnej uchwały zależy od treści danej uchwały, jak również od tego, w jakim zakresie uchwała wymaga wykonania. Jednak, co do zasady, sprawa wykonywania uchwał rady, w tym określenie sposobu ich wykonywania, została ustawowo zaliczona do zadań (kompetencji) wójta, a z żadnego przepisu prawa nie wynika, by rada gminy mogła powierzyć wykonanie podejmowanych przez siebie uchwał organom innym niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), np. dyrektorom szkół prowadzonych przez gminę”. Organ wykonawczy gminy posiada kompetencję m. in. do określania sposobów wykonania uchwał organu uchwałodawczego jednostek samorządu terytorialnego, a posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „w szczególności” pozwala na przyjęcie, że do katalogu kompetencji organu wykonawczego gminy można zaliczyć, wszystkie inne uprawnienia, które charakterem i zakresem

zastosowania odpowiadają tym wymienionym w ustawie. Pozwala to na przyjęcie, iż organ wykonawczy gminy posiada kompetencje do ustalenia katalogu uprawnień kontrolerów strefy płatnego parkowania.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP Rada Miejska zaznaczyła, że zgodnie z art. 13b pkt 2 u.d.p. rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Ustawodawca przyznał organom gminy kompetencję do wprowadzenia wybranego przez nie „uprzywilejowanego” sposobu uiszczania opłaty za parkowanie, wskazując jednocześnie, że preferencyjny system uiszczania opłat może dotyczyć tylko niektórych użytkowników drogi. Organy gminy zostały wyposażone w ustawową kompetencję, do różnicowania sposobu uiszczania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania, przez określoną grupę podmiotów, które z kręgu pozostałych wyróżnia wspólna dla nich cecha, pozwalająca skategoryzować je jako pewną część określonej zbiorowości.

W ocenie Rady Miejskiej zaskarżony zapis uchwały spełnia wskazane powyżej kryteria, bowiem upoważnia „pewną część określonej zbiorowości” (mieszkańców Miasta Kościana posiadających daną, wspólną dla nich cechę, do wykupienia karty abonamentowej). 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.

Ponadto w ocenie Rady postój w strefie płatnego parkowania dotyczy pojazdu, nie zaś osoby pozostawiającej pojazd. Oznacza to, że wykupując kartę parkingową, właściciel lub współwłaściciel zawiera pewnego rodzaju kontrakt, uprawniający do pozostawienia pojazdu, o oznaczonym numerze rejestracyjnym, w strefie płatnego parkowania. Rozwiązanie przyjęte przez Radę jest słuszne głównie z tego względu, że gdyby karta parkingowa była przypisana nie do konkretnego pojazdu, ale do wskazanej z indywidualnych cech osoby, mogła by ona pozostawić w strefie pięć pojazdów jednocześnie i w przypadku wystawienia mandatu, zasłaniając się posiadaną przez siebie kartą parkingową, skutecznie uniknąć nałożenia kary za nieopłacony postój. Sytuacja taka prowadziłaby więc do nadużyć ze strony użytkowników strefy płatnego parkowania i kolidowałaby z ideą wprowadzenia strefy płatnego parkowania w mieście, która w głównej mierze zmierzać ma do ograniczenia ruchu pojazdów w mieście.

Na rozprawie w dniu 24 listopada 2016 r. Prokurator sprostował żądanie skargi i doprecyzował, iż odnosi się do § 2 pkt 2 i § 2 pkt 3, wnosi o stwierdzenie ich nieważności tylko w zakresie słów „i w soboty w godzinach od 9.00 do 13.00” i wnosi, że żądanie stwierdzenia nieważności w tych paragrafach odnosiło się do kolejno wskazanych ustępów, a nie punktów. To samo dotyczy § 8.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2016 r. poz. 718; zwanej dalej jako „p.p.s.a.”) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 446 – dalej u.s.g.), zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z "Zasadami techniki prawodawczej", które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków

sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymetrycznych kanonów techniki prawodawczej" (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Regulacje uchwały nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., II OSK 1077/09; [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 u.d.p., zgodnie z którymi rada gminy (rada miasta) została upoważniona do ustalenia wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi oraz określenia sposobu pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Ponadto zgodnie z art. 13f ust. 2 u.d.p. rada gminy określa wysokość opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, przy czym wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł.

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 u.d.p. 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 u.d.p. zabrakło określenia 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 całonocowo. 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 jednak wszystkie dni. W ustawodawstwie brak jest legalnej definicji "dni roboczych"; pojęcie to wyklada się w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951r. o dniach wolnych od pracy (j.t.. Dz.U. z 2015, poz. 90) i obejmuje niedzielę oraz wymienione święta. 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 (zob. postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009r., sygn. akt V CZ 5/09 – dostępne <http://www.sn.pl>), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego (zob. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS

1/11 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W uchwale tej NSA stwierdził, że "sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art.57 § 4 k.p.a."

Zdaniem Sądu w składzie orzekającym w niniejszej sprawie dla celów niniejszej sprawy należy posiłkować się stanowiskiem NSA wyrażonym w ww. uchwale. Skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., 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 u.d.p., wobec braku legalnej definicji "dni roboczych", powinna bowiem 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. Pogląd ten znalazł już akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Krakowie z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/13, WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 143/15, WSA w Poznaniu z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 4/16, z dnia 3 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 745/16, z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 778/16 oraz w wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 3507/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze Sąd jako zasadny uznał zarzut dotyczący określenia, że opłaty pobierane „w soboty w godzinach od 9:00 do 13:00”. Przedmiotowa uchwała w zaskarżonym zakresie została bowiem podjęta z naruszeniem prawa materialnego stanowiącego jej podstawę i z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Rada Miejska Kościana nie była bowiem upoważniona do pobierania opłat za parkowanie samochodów w strefie płatnego parkowania na drogach publicznych w sobotę, a dokonana przez nią wykładnia pojęcia "dzień roboczy" była nieprawidłowa.

W ocenie Sądu w przywołanych powyżej przepisach kompetencyjnych brak jest również uprawnienia do regulowania u uchwale ustalającej strefę płatnego parkowania obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, co Rada Miejska uczyniła w § 12 i § 13 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały. Zagadnienia dotyczące obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania nie mieszczą się w zakresie ustawowej delegacji zawartej w art. 13b ust. 4 i art. 13f ust. 2 u.d.p. Określenie obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania stanowią sprawy wyłącznie organizacyjne, które w żaden sposób nie regulują praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat. Tego rodzaju materia nie ma zatem charakteru zewnętrznego, co jest istotą aktu prawa miejscowego, podejmowanego w omawianym trybie. Adresatem tych norm mogą być wyłącznie podmioty korzystające ze strefy płatnego parkowania, a nie pracownicy takich stref (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 7 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Gl 1252/12, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 września 2015 r. sygn. akt II SA/Go 424/15, WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r. sygn. akt II SA/Op 145/15; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, chociaż Sąd nie podzielił w pełni argumentacji przedstawionej w skardze. W § 8 ust. 2 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały Rada Miejska wskazała, że dokumentem uprawniającym do nabycia abonamentu dla mieszkańca jest dowód rejestracyjny pojazdu, w którym, osoba wykupująca abonament jest ujawniona jako właściciel lub współwłaściciel pojazdu oraz dowód osobisty właściciela pojazdu ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania.

Odnosząc się do argumentacji zaprezentowanej w skardze w pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba, że przyjęta w art. 32 Konstytucji RP zasada równości mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznanej za istotną i nie jest tożsama z pojęciem identyczności (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SA/Po 77/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że nie ma bezwzględnej równości obywateli. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną 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). Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. akt SK 11/01, OTK-A 2002/1/2) stwierdził, iż 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 w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03, OTK-A 2004/6/55, czy też w wyroku Trybunału z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK-A 2002/2/18). W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98, OTK 1998/4/52), Trybunał wyraźnie wskazał, że sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego (patrz także orzeczenie TK z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, s. 502). Jeżeli 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK 1998 nr 3, poz. 34).

Dokonując kontroli § 8 ust. 2 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały Sąd jako dopuszczalne ocenił ograniczenie prawa do nabycia abonamentu dla osób zameldowanych na pobyt stały lub czasowy przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania. Zasada równości wobec prawa nie sprowadza się do traktowania wszystkich jednakowo, a tylko do równego traktowania określonej grupy obywateli, wyróżnionej ze względu na konkretną cechę. Za taką cechę Rada Miejska uznała w zaskarżonej uchwale okoliczność zameldowania na pobyt stały lub czasowy przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania.

Stanowisko wyrażone przez Sąd w niniejszej sprawie nie stoi w sprzeczności z wyrażanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, iż naruszeniem konstytucyjnej zasady równości jest ograniczenie prawa do nabycia abonamentu tylko do osób zameldowanych na pobyt stały. W takim przypadku z grupy osób o podobnych cechach wykluczono bowiem osoby zameldowane na pobyt czasowy, a z taką sytuacją nie mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Niemniej jednak jako naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa Sąd ocenił ograniczenie prawa do nabycia abonamentu do osób ujawnionych w dowodzie rejestracyjnym pojeździe jako właścicieli lub współwłaścicieli pojazdu. Przyjęta regulacja dopuszczając możliwość wykupienia abonamentu tylko przez ujawnionych w dowodzie rejestracyjnym właścicieli lub współwłaścicieli pojazdów w sposób naruszającym omawianą zasadę wyklucza z tego uprawnienia osoby zameldowane przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania, a korzystające z pojazdów na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności (np. umowa użyczenia). Takie zróżnicowanie praw osób zameldowanych przy ulicy objętej pobieraniem opłat stanowi w ocenie Sądu bezprawną dyskryminację tej grupy mieszkańców, która posiada pojazd na podstawie innego tytułu niż własność. W ocenie Sądu nie do pogodzenia z zasadą równości jest sytuacja, w której jedni posiadacze pojazdów będący ich właścicielami mogą korzystać z przywileju uzyskania abonamentu, zaś innym posiadaczom pojazdów odmawia się tego uprawnienia z powodów, za którymi nie przemawiają żadne usprawiedliwione argumenty (por. wyroki NSA z dnia 13 października 2013 r. sygn. akt IOSK 978/06 oraz z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Po 1418/13; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Dodatkowo zaznaczyć trzeba, że Rada Miejska przewidziała, iż dokumentem uprawniającym do nabycia abonamentu dla mieszkańca jest dowód osobisty właściciela pojazdu ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania. Tymczasem z art. 37 ust. 1 obowiązującej w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139 poz. 993 j.t.) wynika, że w dowodzie osobistym zamieszcza się:

Dodatkowo zaznaczyć trzeba, że Rada Miejska przewidziała, iż dokumentem uprawniającym do nabycia abonamentu dla mieszkańca jest dowód osobisty właściciela pojazdu ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania. Tymczasem z art. 37 ust. 1 obowiązującej w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139 poz. 993 j.t.) wynika, że w dowodzie osobistym zamieszcza się:

- 1) nazwisko i imię (imiona) oraz imiona rodziców i nazwisko rodowe;
- 2) datę i miejsce urodzenia;

3) adres miejsca zameldowania na pobyt stały, a w razie jego braku - zameldowania na pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące; w przypadku braku zameldowania na pobyt stały albo pobyt czasowy trwający ponad trzy miesiące, danych o adresie nie zamieszcza się.

Z powyższego wynika, że obowiązujące w dniu podjęcia zaskarżonej przepisy ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych nie przewidywały, aby w dowodzie osobistym umieszczano adres miejsca zameldowania na pobyt czasowy, jeżeli jednocześnie osoba ta zameldowana była w innym miejscu na pobyt stały. Tym samym przepis § 8 ust. 2 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały pomimo, iż przewiduje możliwość nabycia abonamentu dla mieszkańca przez osoby zameldowane na pobyt czasowy, to z uwagi na wymóg uwidocznienia meldunku tymczasowego w dowodzie osobistym oraz treść przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, nie daje możliwości nabycia abonamentu przez taką osobę.

Jednocześnie Sąd zaznacza, że od 1 marca 2015 r. tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Dz.U. z 2016 poz. 391 j.t.) w dowodzie osobistym nie umieszcza się danych o miejscu zameldowania. Wskazuje na to treść art. 12 ww. ustawy, który stanowi, że w dowodzie osobistym zamieszcza się:

- 1) dane dotyczące osoby: nazwisko, imię (imiona), nazwisko rodowe, imiona rodziców, datę i miejsce urodzenia, płeć, wizerunek twarzy, numer PESEL, obywatelstwo;
- 2) dane dotyczące dowodu osobistego: serię i numer dowodu osobistego, datę wydania, datę ważności, oznaczenie organu wydającego dowód osobisty.

Wprawdzie zasadą jest, że Sąd dokonuje kontroli legalności zaskarżonej uchwały według stanu prawnego obowiązującego w dniu jej podjęcia, to jednak z uwagi na specyfikę zaskarżonej uchwały, uznać trzeba, że § 8 ust. 2 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały narusza również art. 32 Konstytucji RP w ten sposób, że eliminuje z grona osób uprawnionych do nabycia abonamentu dla mieszkańca, osoby zameldowane przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania, którym dowody osobiste zostały wydane po dniu 1 marca 2015 r.

Z uwagi na stwierdzone istotne naruszenie prawa należało stwierdzić nieważność § 2 ust. 2 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały w zakresie słów „w soboty od 9.00 do 13.00 z wyjątkiem przypadających w tych dniach dni świątecznych – z wyłączeniem ulicy Ciszaka”, § 8 ust. 2, § 12 oraz § 13 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały.

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski