



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 21 lutego 2017 r.

Poz. 1430

### WYROK NR IV SA/PO 690/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 21 grudnia 2016 r.

**w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu pobierania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 690/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Tomasz Grossmann

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Anna Jarosz (spr.)

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 grudnia 2016 r.

ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej w Rakoniewicach

z dnia 30 września 2015 r., nr X/49/2015

w przedmiocie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu pobierania

1. stwierdza nieważność § 4 zaskarżonej uchwały w zakresie słów „oraz w soboty od 900 do 1300”;
2. stwierdza nieważność załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2 ust. 1 pkt 1.8; § 3 w zakresie słów „soboty od 900 do 1300”; § 12 ust. 3; § 13 ust. 6; § 14 ust. 3; § 15 ust. 1 w zakresie słów „lecz nie uprawniają do zastrzegania stałego miejsca parkowania i nie stanowią podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc parkingowych”; § 16 ust. 4; § 18 oraz § 19;
3. w pozostałym zakresie skargę oddala.

Sygn. akt IV SA/Po 690/16

### UZASADNIENIE

Pismem z dnia 25 lipca 2016 r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu (zwany dalej: skarżący, Prokurator) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Rakoniewicach (zwanej dalej: Rada) nr X/49/2015 z dnia 30 września 2015 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania (zwanej dalej: Uchwała; opublikowanej w Dz. URZ. Województwa Wielkopolskiego z 2015 r., poz. 5793 – t.j. ogłoszony dnia 7 października 2015 r.). Uchwale powyższej skarżący zarzucił istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 133, 134, 135, 137 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: ZTP), a także art. 13b ust. 1 i 2, art. 13b ust. 4, art. 13 f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 460, zwanej dalej: Udp) poprzez:

1. A. określenie: „soboty - w godzinach od 9:00 do 13:00” (§ 4 zaskarżonej Uchwały i rozdział 1 § 3 ust. 2 Załącznika Nr 3 do ww. Uchwały, tj. Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania, zwanego dalej: Regulamin SPP);

B. określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych (§16 ust. 4 Regulaminu SPP);

C. brak podstaw do żądania zwrotu uiszczonej opłaty z tytułu niepełnego wykorzystania biletu parkingowego (§ 14 ust. 3 Regulaminu SPP);

D. brak podstaw do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych pomimo wykupienia karty abonamentowej (§ 15 ust. 1 Regulaminu SPP);

E. nie zwracanie kosztów za niewykorzystany okres ważności identyfikatora w przypadku utraty lub kradzieży identyfikatora mieszkańca SPP (§12 ust. 3 Regulaminu SPP);

F. braku uprawnienia do żądania zwrotu kosztów za niewykorzystany okres ważności abonamentu w czasie jego utraty lub kradzieży (§ 13 ust. 6 Regulaminu SPP);

2. wprowadzenie w Regulaminie SPP własnej definicji pojęcia: „czas parkowania” (§ 2 ust. 1 pkt 1.2 [przyp. Sadu – winno być: pkt 1.12] lit a, b, c Regulaminu SPP);

3. powtórzenie definicji pojęć zawartych w samej ustawie o drogach publicznych (§ 2 ust. 1 pkt 1, 8 [przypis Sądu – winno być: pkt 1.8] Regulaminu SPP) – tj. opisu koperty zdefiniowanej w art. 13b ust. 6 pkt 2 Udp;

4. określenie uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania pomimo braku delegacji ustawowej (rozdział IV § 18 i § 19 Regulaminu SPP).

W związku z powyższymi naruszeniami Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów: § 4 uchwały oraz § 3 ust. 2, § 16 ust. 4, § 12 ust. 3, § 13 ust. 6, § 14 ust. 3, § 15 ust. 1, § 18, § 19, § 2 ust. 1 pkt 1.2 [przyp. Sadu – winno być: pkt 1.12] lit. a, b, c oraz § 2 ust. 1 pkt 1,8 [przypis Sądu – winno być: pkt 1.8] Regulaminu SPP.

Uzasadniając powyższe zarzuty Prokurator wskazał, że uchwalone przez Radę zasady ustalania korzystania ze strefy płatnego parkowania mogą dotyczyć jedynie kwestii enumeratywnie wymienionych w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Ustawodawca ograniczył zaś kompetencje rady miasta do możliwości: ustalenia wysokości opłaty; wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowych oraz określenia sposobu pobierania opłaty. Ponadto dopuścił także możliwość określenia wysokości opłaty dodatkowej (w przypadku nie opłacenia pobytu w strefie płatnego parkowania) oraz sposobu jej pobierania. W ten sposób ustawodawca wskazał na konieczność uwzględnienia wszystkich w/w. zagadnień, a jednocześnie wyznaczył granice kompetencji uchwalodawczej

rady gminy, jako że katalog spraw, które ustawodawca zezwolił radzie gminy ująć przy ustaleniu strefy płatnego parkowania, stanowi zbiór zamknięty.

W związku z powyższym Prokurator stwierdził, że Rada została upoważniona ustawowo do ustalenia wysokości stawek opłaty pobieranej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze. Tymczasem w orzecznictwie sądów administracyjnych szeroko akceptowany jest pogląd, iż sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 Udp, ale jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 Kpa. Prokurator wskazał, iż w związku z powyższym wnosi o stwierdzenie nieważności zapisów zaskarżonej Uchwały zawartych w § 4 Uchwały „w soboty w godzinach od 9:00 do 13:00” oraz w Rozdziale I § 3 ust. 2 Regulaminu SPP „w soboty w godzinach od 9:00 do 13:00” gdyż Rada uchwaliła - wbrew udzielonemu upoważnieniu - że opłaty parkingowe są pobierane także w soboty.

Kolejno skarżący podniósł, że Rada w rozdziale III, § 16 ust. 4 określiła, że opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zdaniem prokuratora takie uregulowanie nie znajduje oparcia w przepisach prawa i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, albowiem rodzaj sankcji administracyjnej za uchylanie się od uiszczenia opłaty przewidzianej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania przewiduje przepis 13 f ust. 1 Udp. Zdaniem Prokuratora w terminie „sposób pobierania” nie mieści się kompetencja Rady do uregulowania trybu postępowania w przypadku niewykonania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, a jedynie zawarte jest upoważnienie do wskazania metody i czynności prowadzących do uiszczenia przez parkującego należnej opłaty. Uregulowanie określające tryb egzekucji opłat dodatkowych stanowi więc, w ocenie skarżącego, przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 13f ust. 2 Udp.

Ponadto Prokurator wskazał, że zapis zawarty w Regulaminie SPP, w rozdziale III, § 1 ust. 4 został już uregulowany w art. 40d ust. 2 Udp. W związku z czym w tej części uchwały przeniesiono uregulowanie ustawowe, co stanowi naruszenie § 118 w zw. z § 143 załącznika do ZTP. W uchwale rady gminy nie powtarza się bowiem przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych przepisów.

Powyższe odniósł też Prokurator do zapisu § 2 ust. 1 pkt 1.8, § 2 ust. 1 pkt 1.2 lit a,b,c, Regulaminu SPP, podnosząc, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego. Skarżący wywodził, że naruszenie delegacji ustawowej w powyższym zakresie jest istotne także z tego względu, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie normatywnym, jakim są przepisy uchwały i jej załącznika, mogą być inaczej interpretowane, niż w "otoczeniu prawnym" przepisów przedmiotowej ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy oznacza bowiem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie normatywnym określonych pojęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się to w innych aktach normatywnych. Dlatego też uchwalone przepisy, odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć prawnych z różnych ustaw, mogłyby być interpretowane inaczej niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów danej tylko ustawy. Po wtóre Prokurator podniósł, że skoro przepisy Regulaminu mają na celu tylko "uzupełnienie" przepisów rangi ustawowej kształtujących prawa i obowiązki wymienionych w nim podmiotów, to także z tego powodu nie jest dozwolone dokonywanie w nim powtórzeń pojęć prawnych użytych w innych aktach normatywnych powszechnie obowiązujących.

Kolejno, odnosząc się do kwestii uchwalonych w § 13 ust. 6, § 14 ust. 3, § 15 ust. 1, § 12 ust. 3 Regulaminu SPP: zastrzeżeń, że wykupienie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych; braku podstaw do żądania zwrotu uiszczonej opłaty z tytułu niepełnego wykorzystania biletu parkingowego; braku uprawnień do żądania zwrotu kosztów za niewykorzystany okres ważności abonamentu; niezwracania kosztów za niewykorzystany okres ważności identyfikatora; braku możliwości roszczenia w przypadku zajęcia koperty – Prokurator wskazał, że w akcie prawa miejscowego nie mogą znaleźć się zastrzeżenia o braku podstawy do dochodzenia roszczeń. W jego ocenie takie zastrzeżenia stoją w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, bowiem o tym, czy zgłaszane przez dany podmiot roszczenie jest zasadne czy też nie, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe., a przede wszystkim sądy powszechne.

Nie można zatem a priori ograniczyć obywatelowi możliwości dochodzenia jego praw, nawet jeśli roszczenie okaże się nieuzasadnione.

Po wtóre, zdaniem Prokuratora, uchwalone przez Radę w Rozdziale IV - § 18 i § 19 Regulaminu SPP zasady kontroli czasu postoju pojazdów przez kontrolerów strefy płatnego parkowania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 13b ust. 4 Udp i nie należą do kompetencji Radu. Uchwalenie wyżej wskazanych przepisów nastąpiło zatem z naruszeniem § 133 i § 134 ZTP polegającej na braku upoważnienia Rady do uregulowania zasad kontroli czasu postoju przez kontrolerów strefy płatnego parkowania.

Wreszcie odnosząc się, choć nie wskazano tego wprost, do zarzutów skierowanych przeciwko § 2 ust. 1 pkt 1.12 lit. a, b, c oraz § 2 ust. 1 pkt 1.8 Regulaminu SPP, skarżący wywodził, że powtarzanie definicji (ich modyfikacja) oraz zapisów ustawowych stanowi naruszenie zapisów § 137 ZTP w zw. z art. 13b ust. 1, 2, 4 art. 13f ust. 1 i 2 Udp. Rada nie jest umocowana do regulowania pojęć, którymi posługuje się ustawodawca.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej oddalenie. W jej ocenie kluczowym problemem, który legł u podstaw kontroli legalności Uchwały przez Prokuraturę jest możliwość pobierania opłat za parkowanie także w soboty. Wszelkie inne uchybienia dostrzeżone przez Skarżącego nie mogą natomiast, zdaniem Rady, samodzielnie stanowić o tym, że Uchwała w kwestionowanych częściach jest nieważna. Rada podniosła w związku z tym, że z uwagi na powyższe i fakt, iż Rada uchyliła już przepisy dotyczące pobierania opłat za parkowanie w soboty (uchwała z dnia 31 maja 2016 r. Nr XVII/107/2016 w sprawie zmiany Uchwały) oraz podjęła prace nad uchyleniem kwestionowanych zapisów Regulaminu SPP, skarga winna zostać oddalona.

Po wtóre Rada podniosła, że nie zgadza się z zarzutem przekroczenia prawa przez wprowadzenie do Uchwały definicji „czasu parkowania” (§ 2 ust. 1 pkt 1.12. Regulaminu SPP). Wprowadzenie takiej definicji, w ocenie Rady, w żadnym stopniu nie narusza zapisów ustawy, w szczególności ustawy o drogach publicznych, a stanowi jedynie precyzyjne określenie okoliczności, które na gruncie ustawy o drogach publicznych, a tym samym i na gruncie Uchwały stanowią podstawę do pobrania opłat dodatkowych. Ustawa o drogach publicznych wskazuje bowiem jedynie na możliwość pobierania opłat dodatkowych w przypadku braku uiszczenia opłaty, o której mowa w przepisie art. 13 ust. 1 pkt 1) tej ustawy.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga w części 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: Ppsa) 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 Ppsa, 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 Ppsa).

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 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 446, zwanej dalej: Usg), 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 Usg 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 "rudymenarnych 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. Zalasinski, *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., sygn. akt 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 Udp, 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 Udp 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 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 198/13 (niepublikowany) wyraził pogląd, że "użyte w art. 13 ust. 1 pkt. 1 Udp 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 Udp 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 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 jednak wszystkie dni. W ustawodawstwie brak jest legalnej definicji "dni roboczych" i 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 1951 r. 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 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09 – dostępne <http://www.sn.pl>), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 stanowiącego 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 Udp, 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 są także za parkowanie 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 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.

Ponadto jako przekroczenie ustawowej delegacji ocenić należało regulację zawartą w § 16 ust. 4 Regulaminu SPP. Upoważnienie zawarte w art. 13b i art. 13f Udp nie pozwalało bowiem Radzie na regulowanie w treści zaskarżonej uchwały trybu prowadzenia egzekucji opłaty dodatkowej. Wskazać również trzeba, że materia zawarta w § 16 ust. 4 Regulaminu SPP uregulowana została już w art. 40d ust. 2 Udp, z którego wynika, że opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1 Udp (opłaty dodatkowe za nieuiszczenie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania) podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W ocenie Sądu przekroczenie ustawowego upoważnienia stanowi również regulacja zawarta w § 14 ust. 3 Regulaminu SPP, w którym Rada ustaliła, że niepełne wykorzystanie biletu parkingowego nie uprawnia do żądania zwrotu uiszczony opłaty. Ponadto w § 15 ust. 1 Regulaminu SPP Rada stwierdziła, że wykupione identyfikatory i karty abonamentowe umieszczone wewnątrz pojazdu, zgodnie z zasadami określonymi w § 14, upoważniają do parkowania bez wniesienia opłaty jednorazowej, zgodnie z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym, w wyznaczonych miejscach w obszarze SPP, lecz nie uprawniają do zastrzegania stałego miejsca parkowania i nie stanowią podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc parkingowych. Przypomnieć należy, że upoważnienie zawarte w art. 13b ust. 4 i art. 13f ust. 2 Udp upoważniało Radę do ustalenia wysokości oraz sposobu pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych, zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, a także ustalania wysokości i sposobu pobierania opłaty dodatkowej. Niewątpliwie z przytoczonych przepisów nie wynika, aby w kompetencji Rady leżało rozstrzygnięcie o uprawnieniach do żądania zwrotu uiszczony opłaty oraz o uprawnieniach do roszczeń w przypadku braku miejsc parkingowych.

Nie znajduje także oparcia w art. 13b ust. 4 Udp wprowadzony w Regulaminie SPP wymóg uiszczenia pełnej opłaty w przypadku utraty lub kradzieży identyfikatora albo abonamentu, przewidziany w § 12 ust. 3 i § 13 ust. 6 tegoż regulaminu. Stosownie do tych zapisów w razie utraty lub kradzieży identyfikatora/abonamentu BOSPP (Biuro Obsługi Strefy Płatnego Parkowania) nie zwraca kosztów za nie wykorzystany okres jego ważności, zaś na wniosek i koszt właściciela identyfikatora, wydawany jest jego duplikat. Należy stwierdzić, że nie znajduje uzasadnienia to, aby w przypadku utraty lub kradzieży identyfikatora/abonamentu, użytkownikowi, który korzystał z uprawnień stwierdzonych w tych dokumentach – zwłaszcza w przypadku, gdy użytkownik ten nie zamierza już kontynuować tego stanu rzeczy – nie były zwracane koszty za niewykorzystany okres ważności.

W obliczu kolejnego zarzutu podkreślenia wymaga na wstępie, że powtórzenie w akcie prawa miejscowego - czyli akcie podustawowym - treści regulacji ustawowej należy ocenić również, jako naruszające zasady prawidłowej techniki legislacyjnej (art. 2 Konstytucji RP ustanawiający zasadę

demokratycznego państwa prawnego oraz § 137 rozporządzenia ZTP; por. np. wyroki TK z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U 2/00, OTK 2000, nr 8, poz. 296; z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00, OTK-A 2002, nr 5, poz. 63; z dnia 14 października 2002 r., sygn. akt U 4/01, OTK-A 2002, nr 5, poz. 64 oraz z dnia 24 marca 2003 r., sygn. akt P 14/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 22), mogące prowadzić do tego, że organy stosujące prawo będą w drodze interpretacji nadawać tym powtórzeniom nowe znaczenie normatywne, odmienne od znaczenia przepisu powtarzanego i w obrocie prawnym znajdą się przepisy wyrażające nie to, co było intencją ustawodawcy (por. np. uchwałę SN z dnia 26 listopada 1993 r., sygn. akt III CZP 63/93, OSNC 1994, nr 6, 132; wyrok SN z dnia 8 maja 1970 r., sygn. akt I CR 48/70, OSNC 1971, nr 4, poz. 65). Takie powtórzenie jest co do zasady niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 431/11, CBOSA). W świetle powyższego za zasadny należało uznać zarzut powtórzenia definicji ustawowej „koperty”, zdefiniowanej w art. 13b ust. 6 pkt 2 Udp, a zamieszczonej w § 2 ust. 1 pkt 1.8 Regulaminu SPP).

W ocenie Sądu w przywołanych powyżej przepisach kompetencyjnych brak jest również uprawnienia do regulowania w uchwale ustalającej strefę płatnego parkowania obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, co Rada uczyniła w § 18 i § 19 Regulaminu SPP. 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 Udp. Określenie obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania jest sprawą wyłącznie organizacyjną, która w żaden sposób nie reguluje 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>).

Z uwagi na stwierdzone istotne naruszenie prawa, w związku ze sprostowaniem treści skargi przez Prokuratora na rozprawie w dniu 21 grudnia 2016 r. (k. 58 akt sądowych) należało stwierdzić nieważność § 4 zaskarżonej Uchwały w zakresie słów „oraz w soboty od 900 do 1300”; nieważność załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały w części obejmującej przepisy: § 2 ust. 1 pkt 1.8; § 3 w zakresie słów „soboty od 9.00 do 13.00”; § 12 ust. 3; § 13 ust. 6; § 14 ust. 3; § 15 ust. 1 w zakresie słów „lecz nie uprawniają do zastrzegania stałego miejsca parkowania i nie stanowią podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc parkingowych”; § 16 ust. 4; § 18 oraz § 19.

W pozostałym zaś zakresie Sąd skargę oddalił, albowiem w ocenie sądu wprowadzenie w Regulaminie SPP własnej definicji pojęcia: „czas parkowania” w § 2 ust. 1 pkt 1.12 lit a, b, c Regulaminu SPP nie stanowi powtórzenia definicji ustawowej, albowiem Udp nie posługuje się takim pojęciem, a lektura całości Uchwały pozwala przyjąć, że wprowadzenie tej definicji ma charakter porządkujący i nie wykracza poza ustawowe upoważnienie. W tym zakresie skarga została oddalona na podstawie art. 151 Ppsa.

W opisanych okolicznościach, w pozostałej części, na podstawie art. 147 § 1 Ppsa, orzeczono, jak w punkcie 1 i 2 sentencji.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Anna Jarosz