



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 lutego 2017 r.

Poz. 1433

WYROK NR IV SA/PO 740/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 grudnia 2016 r.

**w sprawie zmiany uchwały nr XXV/222/2012 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 15 maja 2012 r.
w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wprowadzenia opłat za parkowanie
pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wysokości stawek za
parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich
pobierania**

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 740/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk - Marciniak (spr.)

Sędziowie WSA Maciej Busz

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej w Swarzędzu

z dnia 27 sierpnia 2013 r. nr XLV/411/2013

w przedmiocie zmiany uchwały nr XXV/222/2012 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 15 maja 2012 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wysokości stawek za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części tj. § 17 ust. 4, § 6, § 14 ust. 7, § 15 ust. 4, § 16 ust. 1, § 19, § 20, § 21 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały

Sygn. akt IV SA/Po 740/16

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 21 lipca 2016r. Prokurator Prokuratury Okręgowej w Poznaniu wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 27 sierpnia 2013r. nr XLV/411/2013 w sprawie zmiany uchwały nr XXV/222/2012 Rady Miejskiej w Swarzędzu z dnia 15 maja 2012r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wysokości stawek za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania.

Powyższej uchwale Prokurator zarzucił naruszenie:

- § 133, 134 i 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r., Nr 1000, poz. 908)

- art. 13 b ust. 4 pkt 2 i 3, art. 13 f ust.2 i art.13b ust.1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j. t. – Dz. U. z 2015 r., poz. 460) poprzez:

1) określenie w § 17 ust.4 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały tryby egzekucji opat dodatkowych;

2) określenie w § 6 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały zwolnienia pojazdów od opłat za parkowanie;

3) określenie w § 14 ust.7 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały braku podstaw do wysuwania roszczeń wobec Urzędu miasta i Gminy w przypadku zajęcia koperty przez pojazdy samochodowe innych osób lub podmiotów gospodarczych;

4) określenie w § 15 ust.4 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały braku podstaw do żądania zwrotu uiszczonej opłaty z tytułu niepełnego wykorzystania biletu parkingowego;

5) określenie w § 16 ust.1 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały, braku podstaw do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych pomimo wykupienia karty abonamentowej;

6) określenie § 19, 20 i 21 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania.

Prokurator wniósł wobec tego o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części. W uzasadnieniu skargi wskazał, że powyższa uchwała stanowi akt prawa miejscowego obowiązującego powszechnie na terenie gminy, a jej podstawę prawną stanowiły przepisy art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13 b ust. 3 i 4 oraz art. 13 f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. 2007, nr 19, poz. 115 ze zm.).

Ustawodawca ograniczył kompetencje rady miasta do możliwości: ustalenia wysokości opłaty za parkowanie samochodów w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowych, określenia sposobu jej pobierania, a także określenia wysokości opłaty dodatkowej (w przypadku nieopłacenia pobytu w strefie płatnego parkowania) i sposobu jej pobierania.

W § 17 ust.4 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały Rada określiła, że opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściąganiu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Takie uregulowanie stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art.13f ust.2 u.d.p. Zasadą jest zgodnie z art.13 ust.1 pkt 1 u.d.p. obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Rodzaj sankcji za uchylanie się od uiszczenia opłaty przewiduje art.13f ust.1 u.d.p. Natomiast w przepisie art.13f ust.2 ustawa przyznała Radzie Miejskiej upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wysokości opłaty dodatkowej, która nie może przekraczać 50 zł oraz sposobu jej pobierania. W terminie sposobu pobierania nie mieści się kompetencji Rady do uregulowania trybu postępowania w przypadku nieuiszczenia opłaty. Nadto tryb egzekucji został uregulowany w art.40d ust.2 u.d.p. Powtarzanie w uchwale uregulowania ustawowego stanowi naruszenie § 137 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej. Również w § 6 załącznika nr 3 przekroczone zakres delegacji ustawowej, bowiem uregulowano, iż od opłat za parkowanie zwolnione są pojazdy wymienione w art.13 ust.3 u.d.p. Powtórzenie przez Radę Miejską przepisu ustawy jest nie tylko zbędne, ale i niedopuszczalne. Z kolei w § 14 ust.7 załącznika zastrzeżono, że zajęcie koperty przez pojazdy samochodowe innych osób lub podmiotów gospodarczych nie upoważnia do wysuwania roszczeń z tego tytułu wobec Urzędu Miasta i Gminy. Nadto w § 15 ust.4 i § 16 ust.1 załącznika nr 3 zastrzeżono, że

wykupienie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych oraz że brak jest podstaw do żądania zwrotu uiszczonej opłaty z tytułu niepełnego wykorzystania biletu parkingowego. W akcie prawa miejscowego nie może znaleźć się zastrzeżenie, wobec którego posiadanie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do dochodzenia roszczeń w przypadku braku lub zajęcia miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania czy też niepełnego wykorzystania biletu parkingowego. 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 odpowiednie organy państwowe, a przede wszystkim sądy powszechne. Uchwalone przez Radę w § 19, 20 i 21 załącznika 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. Naruszono w związku z tym § 133 i 134 zasad techniki prawodawczej polegającej na braku upoważnienia Rady do uregulowania zasad kontroli czasu postoju przez kontrolerów strefy płatnego parkowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Swarzędzu wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu podniosła, iż zaskarżone zapisy § 6 i § 17 ust.4 załącznika mają charakter informacyjny; określenie w § 14 ust.7 braku podstaw do wysuwania roszczeń wobec Urzędu Miasta i Gminy miało na celu wskazanie, że nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa o ruchu drogowym nie jest zadaniem zarządzającego strefą parkowania; określenie w § 15 ust.4 braku podstaw do żądania zwrotu uiszczonej opłaty z tytułu niepełnego wykorzystania biletu parkingowego pozwala na unikanie zbędnego angażowania organów władzy publicznej przy rozpatrywaniu ewentualnych zgłaszanych roszczeń. Określenie w § 16 ust.1 załącznika braku podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych pomimo wykupienia karty abonamentowej uzupełnia jedynie przepisy regulujące prawo wybranych użytkowników do wykupienia okresowego abonamentu bez konieczności uiszczania opłat jednorazowych. Abonament nie daje prawa do miejsca, a jedynie prawo do parkowania bez konieczności uiszczania opłat jednorazowych. Określenie w § 11, 20 i 21 załącznika uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania organ wskazał, że Rada jako organ uprawniony do ustalenia wysokości opłat i sposobu ich pobierania uznała, że w zakresie sposobu pobierania opłat wchodzi również sposób kontroli przestrzegania tych przepisów skarżonej uchwały wydanych na podstawie art.13b ust.4 pkt 1 i 3 u.d.p. Brak takich przepisów powodowałby brak legalności prowadzenia wszelkich czynności kontrolnych, co prowadziłoby do narażenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego na realne straty finansowe.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Badając legalność skarżonej uchwały, a konkretnie załącznika nr 3 tj. Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w Swarzędzu Sąd stwierdził, że skarga Prokuratora zasługuje na uwzględnienie, albowiem wszystkie zarzuty w niej podniesione okazały się zasadne.

W ocenie Sądu przy wydawaniu powyższej uchwały (załącznika nr 3) doszło do naruszenia wskazanych przez Prokuratora przepisów § 133, 134 i 135 Zasad techniki prawodawczej, art. 13 b ust. 1 i 2, art. 13 f ust.1, art.13 ust.1 pkt 1 i art.13 ust.3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j. t. – Dz. U. z 2015 r., poz. 460), dalej u.d.p.

W myśl § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002r., nr 100 poz. 908) podstawą wydania uchwały jest przepis prawa, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw i wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.

Zgodnie natomiast z § 135 powołanego rozporządzenia w uchwale (zarządzeniu) zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1 oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów (art. 94 Konstytucji RP).

Zgodnie z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) organy władzy publicznej działają bowiem na podstawie i w granicach prawa. Przy czym zasada ta dotyczy każdej formy działalności w tym również tworzenia prawa. Kompetencji nie można domniemywać, musi być ściśle interpretowana.

Akty prawa miejscowego nie mogą zatem przekraczać upoważnień ustawowych. Zasady techniki prawodawczej wprowadzają też zakaz powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów ustawy

upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Sankcją za naruszenie upoważnienia ustawowego jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której przekroczone zostało upoważnienie ustawowe. W orzecznictwie i doktrynie ugruntowany jest również pogląd, że przepisy zawierające powtórzenie przepisów ustawowych także stanowią istotne naruszenie prawa (art. 7 i art. 94 Konstytucji RP), co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności danego przepisu.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu stwierdzić trzeba, że w uchwale (załączniku nr 3 w § 17 ust.4 przewidziano tryb egzekucji opłat dodatkowych). Zarzut ten zasługuje na uwzględnienie Uregulowanie tej materii przez Radę stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego, albowiem przepis art.13f ust.2 u.d.p. nie upoważnia organu samorządowego do ustanawiania trybu dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych, a jedynie do określenia wysokości i sposobu jej pobierania. Tryb egzekucji opłat dodatkowych został już uregulowany w art.40d ust.2 u.d.p. ustawodawca w art. 40 d ust. 2 u.d.p. wyraźnie wskazał, że opłaty powyższe podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (j. t. – Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.), dalej u.p.e.a. Rada gminy (miasta) w ramach stanowionego prawa miejscowego nie może więc wprowadzać odrębnych, "konkurencyjnych" regulacji wyłączających zastosowanie obowiązujących powszechnie aktów ustawowych.

Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 5 u.p.e.a. egzekucji administracyjnej podlegają m. in. należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw. Z kolei z art. 3 § 1 u.p.e.a. wynika, że egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Strona może bronić swoich praw w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji poprzez zgłoszenie zarzutów przeciwko tytułowi wykonawczemu (art. 33 u.p.e.a.). Tylko zatem przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji winny regulować egzekwowanie opłat dodatkowych.

Wskazywanie sposobu egzekucji należności z tytułu opłat dodatkowych nie należy do kompetencji rady gminy (miasta) – zob. m. in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Po 1200/15, orzeczenia.nsa.gov.pl/doc.

W zapisie Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w Swarzędzu dotyczącego zwolnienia pojazdów od opłat za parkowanie (§ 6 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały) uregulowano, że od opłat za parkowanie zwolnione są pojazdy wymienione w art.13 ust.3 u.d.p. Przekroczony został zakres delegacji ustawowej, bowiem ustawa wymieniła przypadki zwolnienia od opłat w strefie płatnego parkowania. Stąd powtórzenie przez Radę przepisu ustawy jest nie tylko zbędne, ale i niedopuszczalne. Z kolei w § 14 ust.7 załącznika zastrzeżono, że zajęcie koperty przez pojazdy samochodowe innych osób lub podmiotów gospodarczych nie upoważnia do wysuwania roszczeń z tego tytułu wobec Urzędu Miasta i Gminy. Nadto w § 15 ust. 4 i § 16 ust.1 załącznika nr 3 zastrzeżono, że wykupienie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych oraz, że brak jest podstaw do żądania zwrotu uiszczonej opłaty z tytułu niepełnego wykorzystania biletu parkingowego. W ocenie Sądu, rację ma skarżący, że w akcie prawa miejscowego nie może znaleźć się zastrzeżenie wobec którego posiadanie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do dochodzenia roszczeń w przypadku braku lub zajęcia miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania czy też niepełnego wykorzystania biletu parkingowego. 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. Przekroczenie zakresu delegacji ustawowej dotyczy również § 19, 20 i 21 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały, które zawierają zasady kontroli czasu postoju pojazdów przez kontrolerów strefy płatnego parkowania. Zasady te zawarte zostały w art.13b ust.4 u.d.p. i nie należały do kompetencji Rady Miasta. Są to sprawy wyłącznie organizacyjne, które w żaden sposób nie regulują praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat. Jak już powiedziano, wyłącznie kwestie określone w powołanym przepisie może regulować organ powołując się na jego delegację.

Mając na uwadze powyższe rozważania, w ocenie Sądu, zaskarżona uchwała w opisanym wyżej zakresie, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 13b ust. 3-4 ustawy o drogach publicznych, co spowodowało stwierdzenie jej nieważności

w zakresie § 17 ust.4, § 6, § 14 ust.7, § 15 ust.4, § 16 ust.1, § 19, § 20, § 21 załącznika nr 3 i to na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk - Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski