



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 grudnia 2016 r.

Poz. 8093

WYROK NR III SA/PO 77/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 28 kwietnia 2016 r.

w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie, wysokości stawek za parkowanie w strefie oraz ustalenia wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 77/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Beata Sokołowska

Sędziowie WSA Szymon Widłak (spr.)

WSA Marek Sachajko

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 kwietnia 2016 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie

z dnia 30 października 2012 r. nr XLVII/285/2012

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie, wysokości stawek za parkowanie w strefie oraz ustalenia wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania

I. stwierdza nieważność § 16 ust. 4 Regulaminu strefy płatnego parkowania niestrzeżonego stanowiącego Załącznik nr 2 do Uchwały nr XLVII/285/2012 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2012 r.

II. w pozostałym zakresie oddala skargę.

UZASADNIENIE

W skardze z dnia 21 grudnia 2015 r., skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wskazując na uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie nr XXIX/179/2011 z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania niestrzeżonego, wprowadzenia opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania niestrzeżonego, wysokości opłat dodatkowych i sposobu ich pobierania (dalej: „uchwała XXIX/179/2011”), Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim podniósł zarzut: 1) istotnego naruszenia prawa materialnego, to jest § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908 ze zm., dalej: „rozporządzenie ZTP”) oraz art. 13b ust. 4 pkt. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej: „u.d.p.”), poprzez wprowadzenie trybu reklamacyjnego oraz określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych – § 16 ust. 4 oraz § 22 załącznika nr 3 Regulaminu strefy płatnego parkowania niestrzeżonego w brzmieniu ustalonym uchwałą Rady Miejskiej w Jarocinie nr XLVII/285/2012 z dnia 30 października 2012 r. zmieniającej uchwałę nr XXIX/179/2011 (dalej: „uchwała XLVII/285/2012”), a tym samym przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego; a także 2) istotnego naruszenia art. 2 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, poprzez ograniczenie możliwości poniesienia opłaty zryczałtowanej i abonamentowej do osób i podmiotów gospodarczych spełniających określone warunki w zakresie meldunku i tytułu własności w odniesieniu do pojazdu – § 10, § 11, § 12 i § 13 załącznika nr 3 Regulaminu strefy płatnego parkowania niestrzeżonego. Wobec powyższego Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 10, § 11, § 12, § 13, § 16 ust. 4 i § 22 załącznika nr 3 Regulaminu strefy płatnego parkowania niestrzeżonego w brzmieniu uchwały XLVII/285/2012.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wskazał, że uchwałą XXIX/179/2011 Rada Miejska w Jarocinie wprowadziła w tym mieście strefę płatnego parkowania, której regulamin zamieszczony został w załączniku nr 3. Uchwałą XLVII/285/2012 wprowadzono do dotychczasowego regulaminu § 22. W ocenie Prokuratora wprowadzony tam tryb reklamacyjny stosowany w sytuacji wymierzenia opłaty dodatkowej - przewidzianej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia stosownej opłaty - wykracza poza ustawowe granice kompetencji uchwałodawczej gminy z art. 13b oraz art. 13f ust. 2 u.d.p. Rozwiązanie to nie mieści się zwłaszcza w pojęciu sposobu pobierania opłat, które oznacza tryb postępowania pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest uiszczenie przez parkującego należnej opłaty za postój w strefie. Zdaniem Prokuratora chodzi o uregulowanie takich czynności jak techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia opłaty, czy sposób potwierdzenia faktu jej uiszczenia.

Kolejna nieprawidłowość w zaskarżonej uchwale odnosi się, w ocenie Prokuratora, do określenia w § 16 ust. 4 załącznika nr 3 trybu egzekwowania niezapłaconych opłat dodatkowych. Przepis ten wskazuje na możliwość wszczęcia egzekucji administracyjnej, co nie mieści się w zakresie uprawnienia rady i stanowi powtórzenie art. 40d ust. 2 u.d.p.

Rada Miejska w Jarocinie dopuściła się także istotnego naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP ograniczając w § 10, § 11, § 12 i § 13 załącznika nr 3 do uchwały krąg podmiotów uprawnionych do wykupienia identyfikatora oraz karty abonamentowej. Wskazany przepis, jak podniósł Prokurator, pozbawia możliwości nabycia identyfikatora postojowego po uiszczeniu zryczałtowanej opłaty niektórych posiadaczy pojazdów (np. najemców, dzierżawców i innych posiadaczy zależnych), jak również osoby zameldowane w strefie płatnego parkowania na pobyt tymczasowy krótszy niż rok. Równie ograniczające kryteria przyjęto w zaskarżonej uchwale odnośnie osób uprawnionych do nabycia karty abonamentowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jarocinie wniosła o jej oddalenie.

Rada Miejska w pierwszej kolejności wskazała, że zaskarżona uchwała wraz z uchwałami zmieniającymi została uchylona uchwałą Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 9 grudnia 2015 r. nr XXI/264/2015, 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 (dalej: „uchwała XXI/264/2015”). W ocenie Rady rozporządzenie ZTP nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego. Niezależnie od ostatniego, Rada nie przekroczyła zakresu upoważnienia wskazując na zasady egzekucji należności oraz wprowadzając tryb reklamacyjny. Rada Miejska w Jarocinie nie zgodziła się także z zarzutem naruszenia art. 2 czy art. 32 Konstytucji RP. Wskazała, że Prokurator nie doprecyzował, które postanowienia poszczególnych paragrafów są w jego ocenie niezgodne z prawem, a odnośnie § 11 i § 12 w ogóle nie uzasadnił dlaczego i w jakim zakresie zaszyły przesłanki do stwierdzenia ich nieważności.

W piśmie procesowym z dnia 27 kwietnia 2016 r. Prokurator podniósł, że zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP dotyczy wszystkich ustępów i punktów § 10, § 11, § 12 i § 13 załącznika nr 3 zaskarżonej uchwały. Podniósł, iż ograniczenie kręgu podmiotów mogących wykupić opłaty ryczałtowe lub abonamentowe do niektórych osób fizycznych lub podmiotów gospodarczych z pozbawieniem tej możliwości innych podmiotów zamieszkujących w strefie płatnego parkowania (np. najemców lub dzierżawców lokali, czy innych posiadaczy zależnych) i tych podmiotów gospodarczych, które nie posiadają tytułu prawnego do lokalu położonego w strefie parkowania, pozostaje w wyraźnej sprzeczności z zasadą równości. Niedopuszczalne jest także wprowadzenie definicji właściciela pojazdu, która jest odmienna od definicji wynikającej z prawa cywilnego. Prokurator podkreślił również, że żaden z przepisów nie upoważnia rady gminy do ograniczenia możliwości uzyskania identyfikatora tylko na jeden pojazd o pojemności do 3,5 ton, a także do dalszych ograniczeń praw podmiotowych.

Na rozprawie przed tut. Sądem, która odbyła się dnia 28 kwietnia 2016 r., Prokurator w odpowiedzi na pytanie Sądu wskazał, że przedmiotem zaskarżenia jest załącznik nr 2 do uchwały XLVII/285/2012, przez co skarżona jest ta właśnie uchwała.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna jedynie w części.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2012 r. nr XLVII/285/2012 w sprawie zmiany uchwały nr XXIX/179/2011 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 28 grudnia 2011 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 (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 15 listopada 2012 r., poz. 5215). W uchwale tej zmieniono m.in. załącznik nr 3 do uchwały XXIX/179/2011 (§ 1 ust. 1 tejże), którego treść stanowi załącznik nr 2 do uchwały XLVII/285/2012 (§ 1 ust. 3).

Na wstępie wskazać trzeba, że bez wpływu na możliwość kontroli przez tut. Sąd skarżonej uchwały pozostaje przywołana w odpowiedzi na skargę okoliczność uchylenia jej uchwałą Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 9 grudnia 2015 r. nr XXI/264/2015. Skuteczne uchylenie uchwały inną, kolejną uchwałą wywołuje bowiem jedynie skutek na przyszłość (ex nunc) i przerywa działanie skutków prawnych uchwały poprzedniej jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej. W przypadku, gdy zaskarżona uchwała wywołała już skutki prawne nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądoadministracyjnego. W takim przypadku zachodzi bowiem konieczność oceny legalności zaskarżonego aktu. Sama zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku. W razie ustalenia, że zaskarżony akt został wydany z istotnym naruszeniem prawa uwzględnienie skargi na podstawie art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: „P.p.s.a.”) będzie polegać na stwierdzeniu nieważności tego aktu. Wyrok stwierdzający nieważność uchwały lub aktu wywiera zaś skutek prawny z mocą od dnia podjęcia uchwały, to jest ex tunc (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. I SA/Kr 2226/13, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zaskarżona uchwała wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm., dalej: „u.s.g.”) oraz art. 13 ust. 1 pkt. 1, art. 13b i art. 13f u.d.p.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt. 15 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1 u.s.g.). Art. 13b ust. 3 u.d.p. stanowi natomiast, że rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania.

Nie budzi wątpliwości, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie ma charakter aktu prawa miejscowego.

Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty

prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Z przedstawionych uregulowań wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w przywołanym już powyżej art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W doktrynie wskazuje się, że upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego może przybrać postać delegacji szczególnej lub generalnej. Szczegółowe upoważnienie ustawowe określa materię, która może być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego i organy kompetentne do jego wydania. Najczęściej upoważnienie to dotyczy materii, która jest ogólnie uregulowana w ustawie, a organom terenowym pozostawione zostaje uregulowanie kwestii szczegółowych.

Ponadto zgodnie z § 135 rozporządzenia ZTP w uchwale i 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 tego rozporządzenia. Już w tym miejscu koniecznym jest zwrócenie uwagi na to, że wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę regulacje rozporządzenia ZTP znajdują zastosowanie także do aktów prawa miejscowego (zob. § 143 tego rozporządzenia). Z wytycznych zawartych w upoważnieniu do jego wydania wprost wynika, że winno ono odnosić się nie tylko do ustaw i rozporządzeń, lecz także do innych normatywnych aktów prawnych (art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.), do których bez wątpienia należy zaliczyć akty prawa miejscowego.

Wskazać trzeba, że zakres regulacji zaskarżonej uchwały wynika z art. 13b ust. 3 i ust. 4 u.d.p., który przewiduje, że rada gminy (rada miasta) może ustalić strefę płatnego parkowania. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 1 u.d.p., z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 1 u.d.p.

Zgodnie natomiast z art. 13f ust. 1 i ust. 2 u.d.p. za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 1 u.d.p., pobiera się opłatę dodatkową. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej, o której mowa w ust. 1, oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł.

Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w powyższych przepisach ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego, w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wyprowadzać kompetencji w drodze analogii. Odstąpienie od wskazanych reguł narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada Miejska w Jarocinie w § 16 ust. 4 Regulaminu strefy płatnego parkowania niestrzeżonego, stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały XLII/285/2012, wskazała na tryb egzekucji opłaty dodatkowej.

Ustalono w nim, że opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Podnieść zatem należy, że wskazywanie sposobu egzekucji należności z tytułu opłat dodatkowych nie należy do kompetencji rady gminy (miasta). Tryb egzekucji opłaty dodatkowej został uregulowany w art. 40d ust. 2 u.d.p., zgodnie z którym opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1 u.d.p. wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Stwierdzając nieważność § 16 ust. 4 załącznika nr 2 do uchwały XLII/285/2012, podzielić trzeba argumentację Prokuratora, że stanowi on wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego, albowiem art. 13f ust. 2 u.d.p. będący podstawą prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały, nie upoważnia organu samorządowego do ustanawiania trybu dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych, a jedynie do określenia wysokości i sposobu jej pobierania. Nie można uznać, że w zakres określenia sposobu pobierania opłaty dodatkowej, wchodzi również wskazanie na przymusowe jej ściągnięcie w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podkreślenia wymaga przy tym, że powtórzenie w akcie prawa miejscowego - czyli akcie podustawowym - treści regulacji ustawowej należy ocenić 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 orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego ale z tym zastrzeżeniem, że powtórzenie to miałyby formę przytoczenia treści in extenso i nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06, CBOSA). Niemniej, przyjmując dopuszczalność powtórzeń na wskazanych powyżej warunkach, wskazać należy, iż kontrolowana uchwała ich nie spełnia.

W świetle powyższych rozważań należy uznać, że wskazując tryb dochodzenia należności z tytułu opłaty dodatkowej uchwałodawca wykroczył poza kompetencje przyznane mu w ustawie o drogach publicznych. Dokonał bowiem powtórzenia odesłania zawartego w art. 40d ust. 2 u.d.p. Określenie sposobu pobierania opłaty oznacza zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie tej dodatkowej opłaty. Określenie trybu egzekucji opłaty dodatkowej nie mieści się zaś w tym zakresie. Wskazuje raczej na konsekwencje nieuiszczenia opłaty w wyznaczonym terminie.

W powyższym zakresie skarga Prokuratora okazała się zasadna.

Sąd nie stwierdził jednakże istotnego naruszenia prawa w pozostałych zaskarżonych przepisach uchwały XLII/285/2012.

W szczególności nie narusza w ten sposób prawa § 22 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały ustanawiający możliwość weryfikacji opłaty dodatkowej. Tego rodzaju regulacja zawarta w akcie prawa miejscowego nie zmienia treści ustawy (art. 13f ust. 1 u.d.p.). Opłata dodatkowa powstaje z mocy prawa i ustawodawca nie przewidział wobec niej żadnych środków odwoławczych. Dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego prowadzonego w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.), wszczętego po uprzednim doręczeniu zobowiązanemu upomnienia, możliwe jest wniesienie zarzutu, którego podstawę może stanowić m.in. nieistnienie obowiązku. Przepis ustanawiający procedurę reklamacyjną nie ingeruje w powyższe prawo zobowiązanego do obrony. Nie budzi zaś wątpliwości, że procedura reklamacyjna daje zobowiązanemu do wniesienia opłaty dodatkowe możliwości udzielenia wyjaśnień względem podmiotu pobierającego opłaty, co może doprowadzić do uniknięcia konieczności wszczęcia postępowania

egzekucyjnego. Przepis uchwały wprowadzający procedurę reklamacyjną nie tworzy żadnych władczych uprawnień organu pobierającego opłaty.

Sąd oddalając skargę w zakresie § 22 załącznika nr 2 do uchwały XLII/285/2012 podziela pogląd prezentowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, że taka regulacja, wprowadzająca w istocie możliwość zwrócenia się przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego o udzielenie wyjaśnień w kwestii istnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie, jest zgodna z prawem (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 822/04 oraz wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 610/12, CBOSA) i mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłaty (por. wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1154/12, CBOSA). Przewidziane w uchwale postępowanie reklamacyjne jest w interesie adresata działań administracji, umożliwiając mu przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości co do istnienia obowiązku uiszczenia opłaty. Postępowanie reklamacyjne nie ma charakteru postępowania administracyjnego. Nie narusza zasady legalizmu ani dwuinstancyjności. Możliwość skorzystania z postępowania reklamacyjnego nie prowadzi do zmiany zasad dotyczących sposobu powstania i egzekucji opłaty za parkowanie, wyczerpanie tego trybu nie stanowi warunku umożliwiającego wniesienie zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym.

Mając na uwadze powyższe uznać trzeba, że § 22 skarżonej uchwały nie może być uznany za naruszający prawo.

Nie znajduje także uzasadnienia zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP przez regulacje § 10, § 11, § 12 oraz § 13 załącznika nr 2 do uchwały XLII/285/2012.

Odnosząc się do ostatnio wspomnianego zarzutu w pierwszej kolejności wskazać trzeba, że z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika generalna zasada odpłatności za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ust. 1 u.d.p.), od której to zasady, jedynie w drodze wyjątku, właściwa rada gminy (rada miasta) może wprowadzić odstępstwa, bądź wobec której może ustanowić przywileje. Rozwiązania przyjęte w tym względzie w zaskarżonych regulacjach § 10, § 11, § 12 oraz § 13 załącznika nr 2 do uchwały XLII/285/2012 znajdują oparcie w art. 13b ust. 4 pkt. 2 u.d.p., zgodnie z którym rada gminy (rada miasta) ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Ustawodawca nie wprowadził przy tym 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). Oznacza to, że rada gminy (rada miasta) może działać w tym zakresie na zasadzie uznaniowości, jednakże w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę co do celu, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. Stosownie bowiem do art. 13b ust. 2 u.d.p. strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

Rada Miejska w Jarocinie przyjęła wobec tego - w § 10 ust. 1 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały - że uprawnienie do wykupienia identyfikatora, po wniesieniu opłaty zryczałtowanej (której wysokość została określona w załączniku nr 1 do uchwały XLVII/285/2012 - przyp. Sądu) posiada osoba zameldowana „w lokalach usytuowanych przy ulicach objętych strefą płatnego parkowania, na pobyt stały lub tymczasowy, będąca właścicielem pojazdu samochodowego o masie całkowitej do 3,5 tony (ust. 1.1). Uprawnienie to posiadają także osoby zameldowane na pobyt tymczasowy, będące najemcami lokalu mieszkalnego, usytuowanego przy ulicach objętych strefą płatnego parkowania po upływie roku od chwili pierwszego zameldowania (ust. 1.2.). Osoba fizyczna może otrzymać identyfikator tylko na jeden pojazd samochodowy o masie do 3,5 tony (ust. 1.3.) Przy tym, jako właściciela pojazdu przyjmuje się także osoby będące użytkownikami pojazdów samochodowych, na podstawie umowy leasingu lub sprzedaży na raty, zawartej” z bankiem lub firmą leasingową (ust. 1.6.). Natomiast zgodnie z § 13 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały XLVII/285/2012 - dla podmiotów gospodarczych, które posiadają tytuł prawny do lokalu w obszarze strefy płatnego parkowania, bądź wykonujących na zlecenie służb miejskich usługi na rzecz mieszkańców, mogą być sprzedane karty abonamentowe (wysokość opłaty abonamentowej została określona w załączniku nr 1 do uchwały XLVII/285/2012 - przyp. Sądu).

Powyższe unormowania są jednoznaczne i nie budzą wątpliwości w świetle przepisów prawa regulujących funkcjonowanie dróg publicznych, zwłaszcza w świetle wspomnianego celu, o którym stanowi art. 13b ust. 2 u.d.p. – co nie było zresztą przez Prokuratora kwestionowane. Ważnym ograniczeniem, które wymaga dodatkowego rozważenia, są normy Konstytucji RP, określające podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy państwa prawnego. W tym miejscu należy zatem odnieść się do podnoszonego przez stronę skarżącą zarzutu naruszenia norm zawartych w art. 2 i art. 32 Konstytucji RP oraz stwierdzić, że brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że unormowania zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej „w Jarocinie naruszają przywołane przepisy ustawy zasadniczej.

Jeśli chodzi o zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP, należy zauważyć, iż przyjęta przez Konstytucję formuła równości wobec prawa 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. O znaczeniu konstytucyjnej zasady równości wypowiadał się już wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, zaznaczając, iż wynika z niej dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli. Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednakże, 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 (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań 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 różnicowania. 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).

Mając na względzie przedstawione poglądy należy jednoznacznie stwierdzić, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie, w omawianej obecnie części, nie narusza zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Nie różnicuje ona bowiem w prawach mieszkańców strefy parkowania bądź podmiotów gospodarczych, które posiadają tytuł prawny do lokalu, który w tej strefie się znajduje. W odniesieniu do osób, które są najemcami lokali mieszkalnych uchwała odwołuje się jedynie do dodatkowego kryterium jakim jest upływ roku od chwili pierwszego zameldowania, co w ocenie tu. Sądu jest konieczne celem odróżnienia osób, które faktycznie zamieszkują w strefie płatnego parkowania od osób, które najmują lokal znajdujący się w tej strefie w innych celach, które to cele nie zasługują na uwzględnienie przy udzielaniu przywołanej preferencji. Uchwała ta wyznacza także kryterium w postaci „własności pojazdu samochodowego”, rozszerzając definicję tego pojęcia i włączając w jego zakres przypadki użytkowania pojazdów samochodowych na podstawie umowy leasingu lub sprzedaży na raty zawartej z bankiem lub firmą leasingową.

Należy zauważyć, że udzielenie uprawnień zbyt szerokiemu kręgowi podmiotów, nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu, jakim służy strefa płatnego parkowania, to jest zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych. Nie służyłoby to również realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w zakresie ograniczenia dostępności strefy dla pojazdów samochodowych oraz wprowadzania preferencji dla komunikacji zbiorowej. Do tego prowadziłaby natomiast bezkrytyczna akceptacja stanowiska prezentowanego przez Prokuratora, z którego w istocie wynika, że przewidziane w opisanych regulacjach skarżonej uchwały przywileje winny przysługiwać każdej osobie fizycznej, która ma jakikolwiek tytuł prawny do lokalu znajdującego się w strefie płatnego parkowania, a nadto każdemu podmiotowi gospodarczemu, niezależnie od dysponowania takim tytułem prawnym, o ile podmioty te są jednocześnie użytkownikami pojazdu samochodowego, którym – całkowicie abstrahując od tytułu prawnego, z którego miałyby to wynikać - mogą się posługiwać.

Zdaniem tut. Sądu wyróżnienie obok prawa własności do pojazdu samochodowego, także prawa wynikającego z umowy leasingu lub umowy sprzedaży na raty, zawartej z bankiem lub firmą leasingową, zawęża prawo do opłaty zryczałtowanej bądź abonamentowej wyłącznie do takich przypadków użytkowania pojazdów samochodowych, które poprzez swe cechy typologiczne odzwierciedlają się najtrwalszym charakterem. Dokonanie takiego rozróżnienia nie wykracza poza granice uznaniowości, bowiem nie różnicuje to w sposób niedopuszczalny sytuacji prawnej użytkowników pojazdów samochodowych, i nadto znajduje wsparcie w wyrażonej w art. 84 Konstytucji RP zasadzie, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Bezspornie, opłata za parkowanie na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania jest rodzajem daniny publicznej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02, OTK-A 2002/7/91)

Podkreślić przy tym trzeba, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dopuszcza się przyjęcie regulacji o charakterze prewencyjnym, opartych na logice i doświadczeniu życiowym. W wyroku z dnia 11 grudnia 2001 r., w sprawie o sygn. akt SK 16/00, Trybunał stwierdził: „cel zaskarżonej regulacji rysuje się wyraziście. Chodzi o to, by z punktu widzenia nabywcy pozbawić ekonomicznego sensu wszelkie działania polegające na fałszowaniu faktur VAT lub wchodzeniu w porozumieniu ze zbywcą, który miałby niszczyć kopie faktur i nie płacić wynikających z nich zobowiązań (...) Zaskarżona regulacja ma więc znaczenie prewencyjne, ma czynić z góry nieopłacalnymi próby wyłudzenia we wskazanym wyżej sposób podatku VAT (...) Przyjęte rozwiązanie jest potwierdzone przez logiczny i znajdujący swoje potwierdzenie w zasadach doświadczenia życiowego związek właściwej ewidencji i przechowywania dokumentów podatkowych oraz wywiązywania się ze zobowiązań na rzecz budżetu państwa” (OTK 2001/8/257).

W konsekwencji nie sposób przyjąć, aby § 10, § 11, § 12 oraz § 13 załącznika nr 2 do uchwały XLII/285/2012 naruszał prawo.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w punkcie I. sentencji wyroku. W punkcie II. sentencji wyroku orzeczono na podstawie art. 151 P.p.s.a.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Beata Sokołowska

Sędzia WSA

(-) Szymon Widłak

Sędzia WSA

(-) Marek Sachajko