



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 grudnia 2016 r.

Poz. 8094

WYROK NR I OSK 1978/16
NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY W WARSZAWIE

z dnia 18 listopada 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: I OSK 1978/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 listopada 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jolanta Rudnicka

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia del. NSA Jacek Hyla

po rozpoznaniu w dniu 18 listopada 2016 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu

z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt: III SA/Po 77/16

w sprawie 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 uchyla punkt II zaskarżonego wyroku w zakresie § 10, § 11, § 12, § 13 i § 22 załącznika nr 2 uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2012 r., nr XLVI 1/285/2012

II. stwierdza nieważność § 10, § 11, § 12, § 13 i § 22 załącznika nr 2 uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2012 r., nr XLVI 1/285/2012

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt: III SA/Po 77/16 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził 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., a w pozostałym zakresie oddalił skargę 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.

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W skardze z dnia 21 grudnia 2015 r. na wyżej wskazaną uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim podniósł zarzut:

1) istotnego naruszenia prawa materialnego, t.j.: § 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 (t.j.: 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. zmieniającą uchwałę nr XXIX/179/2011, 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 nr 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 § 22 do dotychczasowego regulaminu (stanowiącego załącznik nr 3 uchwały XXIX/179/2011 wprowadzającej strefę płatnego parkowania w Jarocinie). W ocenie Prokuratora wprowadzony tam tryb reklamacyjny wykracza poza ustawowe granice kompetencji uchwałodawczej gminy z art. 13b oraz art. 13f ust. 2 u.d.p. Ponadto w § 16 ust. 4 załącznika nr 3 określono tryb egzekwowania niezapłaconych opłat dodatkowych poprzez wszczęcie egzekucji administracyjnej, co nie mieści się w zakresie uprawnienia rady i stanowi powtórzenie art. 40d ust. 2 u.d.p. Zdaniem Prokuratora Rada naruszyła także 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.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Jarocinie wniosła o jej oddalenie, podnosząc, 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). Ponadto, w ocenie Rady rozporządzenie ZTP nie ma zastosowania do aktów prawa miejscowego, Rada nie przekroczyła zakresu upoważnienia wskazując na zasady egzekucji należności oraz wprowadzając tryb reklamacyjny i nie naruszyła art. 2 czy art. 32 Konstytucji RP.

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.

Na rozprawie Prokurator 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 stwierdził, iż skarga w części była uzasadniona.

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 (t.j.: 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 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm., dalej: "u.d.p."). Sąd wskazał, że uchwała ta ma charakter aktu prawa miejscowego. Zgodnie 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. 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 (określony w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Jak stwierdził Sąd, wskazywanie sposobu egzekucji należności z tytułu opłat dodatkowych nie należy do kompetencji rady gminy. 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.

Przepis art. 13f ust. 2 u.d.p. będący podstawą prawną zaskarżonej uchwały, nie upoważnia organu samorządowego do ustanawiania trybu dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych, a jedynie do określenia wysokości i sposobu jej pobierania. Powtórzenie w akcie prawa miejscowego treści regulacji ustawowej należy ocenić jako naruszające zasady prawidłowej techniki legislacyjnej. Takie powtórzenie jest co do zasady niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa. Wskazując tryb dochodzenia należności z tytułu opłaty dodatkowej uchwałodawca wykroczył poza kompetencje przyznane mu w ustawie o drogach publicznych, powtarzając odesłanie zawarte w art. 40d ust. 2 u.d.p. Określenie sposobu pobierania opłaty oznacza zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie tej dodatkowej opłaty, natomiast określenie trybu egzekucji opłaty dodatkowej nie mieści się w tym zakresie.

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

W szczególności Sąd uznał, że nie narusza w ten sposób prawa przepis § 22 załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały ustanawiający możliwość weryfikacji opłaty dodatkowej. 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 i mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłaty. Przewidziane w uchwale postępowanie reklamacyjne leży bowiem w interesie adresata działań administracji, umożliwiając mu przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości co do istnienia obowiązku uiszczenia opłaty.

Sąd nie uznał także za zasadny zarzutu naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP przez regulację przepisów § 10, § 11, § 12 oraz § 13 załącznika nr 2 do uchwały XLII/285/2012 wskazując, że z przepisów ustawy o drogach publicznych wynika generalna zasada odpłatności za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, od której to zasady, jedynie w drodze wyjątku, właściwa rada gminy 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. Ustawodawca nie wprowadził bowiem 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), może ona zatem działać w tym zakresie na zasadzie uznaniowości, w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę co do celu, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie.

Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie 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 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. 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.

Zgodnie z orzecznictwem 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. 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 jednak tożsame z naruszeniem art. 32 Konstytucji. Udzielenie uprawnień zbyt szerokiemu kręgowi podmiotów, nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu, jakimu 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.

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

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim zaskarżając ten wyrok w części, w jakiej oddalona została skarga na uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2012 r., nr XLVII/285/2012 w zakresie dotyczącym zaskarżonych § 10, § 11, § 12, § 13 i § 22 załącznika nr 2 do uchwały. Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim, zrzekając się rozprawy, zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj:

- art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych poprzez błędną jego wykładnię, wyrażającą się w przyjęciu, że w pojęciu "sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych", mieści się upoważnienie do ustalenia przez organ gminy trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty;

- art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych oraz art. 32 Konstytucji RP poprzez błędną ich wykładnię, polegającą na ograniczeniu możliwości poniesienia opłaty zryczałtowanej i abonamentowej do osób i podmiotów gospodarczych spełniających określone warunki w zakresie meldunku i tytułu własności w odniesieniu do pojazdu.

Wobec tych zarzutów skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku we wskazanej części i orzeczenie o nieważności § 10, § 11, § 12, § 13 i § 22 załącznika nr 3 do uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie nr XXXIX/179/2011.

Zdaniem Prokuratora przepisy wprowadzające tryb reklamacyjny Rada Miejska w Jarocinie uchwaliła w sposób niezgodny z prawem, tj. wykraczając poza granice swego prawodawczego władztwa. W ustawie o drogach publicznych *expressis verbis* wyliczono, jakie elementy zawierać może i powinna uchwała rady ustalająca strefę płatnego parkowania. Dwa obligatoryjne, to ustalenie wysokości stawek opłaty (z możliwością ich różnicowania, przy jednoczesnym ustawowym określeniu górnej granicy takiej opłaty i obowiązku progresywnego jej naliczania przez trzy pierwsze godziny) oraz określenie sposobu pobierania opłaty. Fakultatywnie natomiast mogą być wprowadzone opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerowa stawka opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Uchwała może zatem, poza samym wyznaczeniem strefy płatnego parkowania, zawierać wyłącznie regulacje dotyczące wysokości stawek (godzinowych, abonamentowych, zryczałtowanych lub zerowych) oraz sposobu pobierania opłaty. Sposób pobierania opłaty, o którym mowa w art. 13b ust. 4 pkt 3 u.d.p., to jedynie zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie płatnego parkowania. Procedura, jaka może

być ustalona, ma prowadzić do zapłaty należności, nie może więc obejmować zdarzeń mających miejsce po jej dokonaniu.

Odnośnie do drugiego z zarzutów, skarżący kasacyjnie podniósł, że przepisy § 10, § 11, § 12, § 13 załącznika nr 3 do uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie dotyczą ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do wykupienia identyfikatora oraz karty abonamentowej uprawniających do parkowania w strefie płatnego parkowania. Przepisy te pozbawiają możliwości nabycia identyfikatora postojowego po uiszczeniu zryczałtowanej opłaty niektórymi posiadaczami 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 do osób uprawnionych do nabycia karty abonamentowej.

To, że ustawodawca nie wprowadził w u.d.p. 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, nie oznacza dowolności rady gminy przy określaniu tych kryteriów w sytuacji, gdy Rada zdecydowała się skorzystać z takiej możliwości. Zakwestionowana regulacja nie traktuje jednakowo wszystkich mieszkańców strefy poruszających się samochodami. Przedmiotowa uchwała wymienia enumeratywnie tytuły prawne do pojazdu umożliwiające uzyskanie identyfikatora postojowego pozbawiając w ten sposób uprawnień do jego nabycia, znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej, niektórymi użytkownikami pojazdów (np. najemców, dzierżawców, czy innych posiadaczy zależnych). Taką enumerację należy uznać za naruszającą zasadę równości wobec prawa, która nakazuje równe traktowanie równych i podobne traktowanie podobnych, dopuszczając wprowadzenie zróżnicowania tylko wtedy gdy jest ono uzasadnione.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 718) zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przesłanki nieważności postępowania sądownoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie;
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Naczelny Sąd Administracyjny, ze względu na ograniczenia wynikające ze wskazanych regulacji prawnych, nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich bądź w inny sposób korygować. Do autora skargi kasacyjnej należy wskazanie konkretnych przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd pierwszej instancji i precyzyjne wyjaśnienie, na czym polegało ich niewłaściwe zastosowanie lub błędna interpretacja, w odniesieniu do prawa materialnego, bądź wykazanie istotnego wpływu naruszenia prawa procesowego na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pierwszej instancji.

W skardze kasacyjnej zarzucono naruszenie prawa materialnego. Rozpoznając skargę kasacyjną w tak określonych granicach, stwierdzić należy, że skarga ta ma uzasadnione podstawy.

W pierwszej kolejności skarżący kasacyjnie upatruje naruszenia art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j.: Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) w błędnej wykładni tego przepisu wyrażającej się w przyjęciu, że w pojęciu "sposób pobierania opłaty" mieści się upoważnienie do ustalenia przez organ gminy trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Delegację do ustalenia strefy płatnego parkowania zawiera przepis art. 13b ust. 3 ustawy. Na jego podstawie rada ustalając strefę płatnego parkowania (art. 13b ust. 4): 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, 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.

Zdaniem Sądu I instancji możliwość weryfikacji opłaty dodatkowej przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego mieści się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłaty, a co więcej leży w interesie adresata działań administracji, który w taki sposób może uniknąć egzekucji, wyjaśniając w postępowaniu reklamacyjnym kwestię nieistnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie.

Z taką argumentacją nie sposób się zgodzić. Jakkolwiek przyznać trzeba, że procedura reklamacyjna mogłaby być niekiedy korzystna, to brak jest podstaw do jej uchwalenia przez Radę na podstawie przepisów u.d.p. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosuje się zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Z konstrukcji przepisu art. 13f ust. 1 u.d.p. wynika wprost, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Przepis ten nie zostawia organowi żadnej dowolności, co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa (ustawy i przepisu prawa miejscowego). Takie stanowisko dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki WSA w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., II SA/Sz 35/09; wyrok NSA z dnia 12 marca 2010 r., I OSK 1683/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2005 r., VI SA/Wa 550/04). Należy zwrócić uwagę, że § 22 załącznika Nr 2 przedmiotowej uchwały w ramach trybu reklamacyjnego zawiera upoważnienie dla Burmistrza Jarocina do "anulowania opłat dodatkowych" w przypadkach wskazanych w uchwale, co nie mając charakteru "czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie" (por. wyrok NSA z dnia 12 listopada 2008 r., I OSK 918/08) nie mieści się w zakresie ustawowego upoważnienia do określenia "sposobu pobierania opłaty".

W myśl art. 40d ust. 2 u.d.p. opłaty dodatkowe podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podstawą do prowadzenia egzekucji administracyjnej w celu wykonania obowiązku zapłaty kary pieniężnej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest przepis art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm., dalej u.p.e.a.). Jeżeli właściciel pojazdu, przeciwko któremu wystawiony został tytuł wykonawczy, kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej przez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, to organ egzekucyjny rozpatruje ten środek zaskarżenia. Na postanowienie wierzyciela co do zasadności zarzutów przysługuje zażalenie (art. 34 § 2 u.p.e.a.) do organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 23 u.p.e.a., którym dla organów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze. Na postanowienie wydawane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i zaskarżalne zażaleniem przysługuje natomiast skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.).

Naczelnny Sąd Administracyjny podziela pogląd zawarty w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 88/10), w której stwierdzono, że procedura egzekwowania opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stosowana w przypadku przyjęcia, że konieczność uiszczenia tej opłaty wynika bezpośrednio z przepisu prawa, sprawia, iż prawo do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela w razie sporu co do tego, czy po stronie określonej osoby powstał obowiązek uiszczenia takiej opłaty, może być realizowane dopiero na etapie egzekucji administracyjnej.

Organ egzekucyjny jest więc zobowiązany do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przy zastosowaniu k.p.a. W sytuacji bowiem, kiedy obowiązek powstaje z mocy prawa, jest to jedyna możliwość obrony swoich praw przez dłużnika. (Dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego niezbędne jest ustalenie istotnych elementów stanu faktycznego sprawy, oczywiście w sytuacji, gdy zobowiązany podnosi zarzut nieistnienia obowiązku – por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., II GSK 1684/13). Swoista konkretyzacja obowiązku następuje w tytule wykonawczym wszczynającym postępowanie egzekucyjne, zaś ochrona praw uczestników tego postępowania jest możliwa w drodze zaskarżenia do sądu

administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 postanowień, wydanych w tym postępowaniu (por. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2005, str. 61).

Możliwość obrony swych interesów przez zobowiązanego powstaje więc dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego. Należy zatem stwierdzić, że artykuł 13f ust. 2 u.d.p. upoważnia radę gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu i sposobu jej pobierania (zasady, formy i ogół czynności technicznych, pozwalających na dokonanie opłaty); w tym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego, ani kompetencja do odstąpienia w wyniku przeprowadzonego postępowania reklamacyjnego od zastosowania przepisu art. 13f ust. 1 u.d.p.

W ocenie Naczelnego Sądu zasadny jest także drugi zarzut skargi kasacyjnej.

Strona skarżąca kasacyjnie upatruje naruszenia art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych oraz art. 32 Konstytucji RP w błędnej wykładni tych przepisów, polegającej na ograniczeniu możliwości poniesienia opłaty zryczałtowanej i abonamentowej do osób i podmiotów gospodarczych spełniających określone warunki w zakresie meldunku i tytułu własności w odniesieniu do pojazdu.

Wprawdzie Konstytucja RP udziela organom samorządu terytorialnego w przepisie art. 94 stosunkowo szerokiego zakresu swobody w stanowieniu prawa miejscowego, akty te powinny być bowiem wydawane "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie", to nie oznacza to jednak, że podejmowane w uchwałach rozwiązania mogą być dowolne, o ile tylko mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nie stosuje się zasady, że to co nie jest zabronione jest dozwolone, ale zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. W tym kontekście należy podkreślić, że konstytucyjna zasada równości materialnej dopuszcza odmienne traktowanie adresatów normy prawnej, jeżeli zróżnicowanie jest oparte o cechę istotną. O ile bowiem są to rozwiązania ingerujące w zakres swobód obywatelskich lub też nakładające na obywateli określone obowiązki, to muszą one cechować się odpowiednią proporcjonalnością. (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt: I OSK 2257/14)

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, "Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi". Ustawodawca konstruując powyższe upoważnienie ustawowe nie wprowadził więc w ustawie o drogach publicznych kryteriów, jakimi obowiązana jest kierować się rada gminy (rada miasta) przy doborze użytkowników drogi uprawnionych do korzystania z preferencyjnych zasad ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, pozostawiając w tym zakresie swobodę radzie gminy (radzie miasta). Jak wskazano wyżej, swoboda rady gminy (rady miasta) przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczania opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej nie jest nieograniczona. Ograniczenie swobody działania w tym zakresie zakreślone jest poprzez jednoznacznie wskazany przez ustawodawcę cel, jakiemu generalnie służy wprowadzenie opłat za parkowanie. Jak stanowi 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".

Trafnie NSA w wyroku z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt: I OSK 1276/11 stwierdził, że ustawodawca, wprowadzając w u.d.p. możliwość tworzenia stref płatnego parkowania, kierował się nie tylko potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale także koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw innych osób. Towarzyszący rozwojowi aglomeracji miejskich wzrost liczby posiadanych przez obywateli aut sprawił, że w centrach miast zaczęło brakować przestrzeni do ich parkowania (zwykle w takich też miejscach powstają strefy płatnego parkowania). Centra miast, charakteryzujące się ścisłą zabudową, niejednokrotnie nie pozwalają na sytuowanie nowych obiektów budowlanych takich, jak parkingi miejskie, a istniejące miejsca parkingowe to najczęściej wydzielona w tym celu przestrzeń w pasie drogowym. Problem tworzenia stref płatnego parkowania w swej istocie dotyczy nie tylko potrzeby zaprowadzenia ładu przestrzennego, a więc bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale wiąże się również z koniecznością zapewnienia ochrony wolności i praw tych obywateli, których domy czy mieszkania znajdują się właśnie w centrach miast, gdzie dojazd bądź dojście do miejsca zamieszkania są utrudnione z uwagi na liczbę znajdujących się tam pojazdów (ochrona prawa własności).

Tworzenie stref płatnego parkowania, na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w u.d.p., jest zatem ograniczeniem podyktowanym ochroną konstytucyjnych wartości, pozostającym w zgodzie z zasadą proporcjonalności.

W świetle powyższego rację ma skarżący Prokurator, że z art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. nie wynika upoważnienie do uchwalenia ocenianych zapisów § 10, § 11, § 12 i § 13 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie. Treść zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie przewiduje ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do wykupienia identyfikatora oraz karty abonamentowej, w zależności od upływu czasookresu roku od chwili pierwszego zameldowania. Określoną w uchwale podstawą do nabycia abonamentu postojowego na parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania jest także posiadanie pojazdu samochodowego na podstawie określonego tytułu prawnego.

Unormowania uchwały w tym zakresie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, naruszają zasadę równości wobec prawa. Kryterium zróżnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania ze względu na to, czy posiadają stałe zameldowanie w obszarze strefy oraz ze względu na tytuł prawny do parkowanego pojazdu (własność, współwłasność, korzystanie z samochodu na podstawie aktualnej umowy leasingowej) należy ocenić jako niezgodne z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą sprawiedliwości społecznej nakazującą, by zróżnicowanie poszczególnych osób pozostawało w odpowiedniej relacji do dzielących je różnic. Zasada równości wobec prawa wymaga, by podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną, były traktowane równo, bez różnic faworyzujących lub dyskryminujących. Wprowadzanie zróżnicowania jest dopuszczalne tylko gdy jest uzasadnione, to znaczy gdy pozostaje w związku bezpośrednim celem przepisów, wagą interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone, pozostaje w proporcji do interesów naruszanych oraz nie uwłacza w sposób zasadniczy innym wartościom (tak w wyroku TK z dnia 6 grudnia 1997 r., sygn. akt: K 8/97; wyroku TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. akt: K 18/99).

We wskazanych wyżej regulacjach przedmiotowej uchwały Rada Miasta naruszyła zasady równości i sprawiedliwości społecznej, wprowadzając, niezajdujące należytego uzasadnienia konstytucyjnego, zróżnicowanie, dyskryminujące mieszkańców strefy płatnego parkowania zarówno wobec innych mieszkańców miasta, jak i wzajemnie wobec siebie. Za naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa należy uznać wprowadzenie zróżnicowania w możliwości wykupienia identyfikatora postojowego tylko dla mieszkańców zamieszkujących z zamiarem pobytu stałego, a pozbawienie takiej możliwości, np. niektórych mieszkańców zamieszkujących na pobyt czasowy. W świetle zakwestionowanej regulacji identyfikator mogłaby otrzymać tylko osoba zamieszkała pod danym adresem stale i jedynie ta, która jest właścicielem pojazdu lub osobą korzystającą z samochodu na podstawie aktualnej umowy leasingowej czy umowy o sprzedaży ratalnej, a także osoby zameldowane na pobyt tymczasowy będące najemcami lokalu mieszkalnego usytuowanego przy ulicach objętych strefą płatnego parkowania po upływie roku od chwili pierwszego zameldowania. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że wykluczenie niektórych posiadaczy pojazdów z możliwości uzyskania abonamentu postojowego z powodu rodzaju zawartej umowy stanowiącej tytuł prawny do pojazdu, należy uznać za naruszające zasadę równości wobec prawa. Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela pogląd wyrażony w tej kwestii w wyroku NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13 (w którym wskazano, że instytucja zameldowania, mająca charakter czynności materialnoprawnej wynikającej z ewidencji ludności, nie może być podstawą warunkującą nabycie praw), jak również w wyroku NSA z dnia 13 października 2006 r., I OSK 978/06 oraz w wyrokach WSA w Krakowie z dnia 15 kwietnia 2014 r., III SA/Kr 207/14 i z dnia 15 stycznia 2013 r., III SA/Kr 1187/11, wyrok NSA z dnia 8 października 2013 r., I OSK 1418/13.

Naczelny Sąd Administracyjny nie wyklucza możliwości różnicowania wysokości opłat w zależności od różnych kryteriów, niemniej jednak cel wskazany w ustawie o drogach publicznych nie uzasadniał zróżnicowania przez Radę, w załączniku Nr 2 do zaskarżonej uchwały, osób uprawnionych do opłaty parkingowej w obniżonej wysokości według tych kryteriów, które wskazano w tym załączniku.

W tym stanie rzeczy stwierdzając, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, a istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny miał podstawy do uchylenia zaskarżonego wyroku w części, w jakiej oddalona została skarga na uchwałę Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 października 2012 r., nr XLVII/285/2012 w zakresie dotyczącym zaskarżonych § 10, § 11, § 12, § 13 i § 22 załącznika nr 2 do uchwały oraz do rozpoznania skargi w oparciu o art. 188 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a w następstwie tego do stwierdzenia nieważności § 10, § 11, § 12, § 13 i § 22 załącznika nr 2 do uchwały z dnia 30 października 2012 r., nr XLVII/285/2012 na podstawie art. 147

§ 1 w związku z art. 193 p.p.s.a. uznając z podanych wyżej powodów, że zaskarżona uchwała w tym zakresie została wydana z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 w związku z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Jolanta Rudnicka

Sędzia NSA

(-) Wojciech Jakimowicz

Sędzia del. NSA

(-) Jacek Hyla