



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 grudnia 2016 r.

Poz. 8095

WYROK NR III SA/PO 193/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 6 maja 2016 r.

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

Na podstawie

Sygn. akt III SA/Po 193/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 maja 2016 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Walentyna Długaszewska

Sędziowie WSA Szymon Widłak (spr.)

WSA Marek Sachajko

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

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 maja 2016 roku

przy udziale

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim

na uchwałę Rady Miejskiej Kalisza

z dnia 29 listopada 2012 r. nr XXIX/389/2012

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

I. stwierdza nieważność § 11 ust. 3 zdanie drugie, § 13 ust. 2, § 14 ust. 5 Regulaminu strefy płatnego parkowania w Kaliszu stanowiącego Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej w Kaliszu z dnia 29 listopada 2012 r. Nr XXIX/389/2012 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania i sposobu ich pobierania,

II. w pozostałym zakresie oddala skargę.

UZASADNIENIE

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Ostrowie Wielkopolskim pismem z dnia 2 lutego 2016 r. złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej Kalisza nr XXIX/389/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania i sposobu ich pobierania (dalej: „uchwała XXIX/389/2012”) w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Miejskiej Kalisza z dnia 25 czerwca 2015 r. nr XII/114/2015 zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania i sposobu jej pobierania (dalej: „uchwała XII/114/2015”).

Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił: 1) istotne naruszenie § 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”), a także art. 13b ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 oraz ust. 6 pkt. 2 i art. 13f 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: - nieuprawnione rozszerzenie przedmiotowego zakresu ustawowego zwolnienia z daniny publicznej w postaci dopuszczenia możliwości zaniechania poboru opłat (§ 3 ust. 3 załącznika do uchwały stanowiącego Regulamin Strefy Płatnego Parkowania w Kaliszu), - obciążenie użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia (§ 11 ust. 3 załącznika do uchwały), - rozszerzenie definicji pojęcia „nieuiszczenie/ niewniesienie opłaty za parkowanie” poza ustawowe znaczenie (§ 12 ust. 3 załącznika do uchwały), - rozszerzenie ustawowego katalogu podstaw do pobrania opłat za identyfikatory i abonamenty strefy płatnego parkowania (§ 13 ust. 2 załącznika do uchwały oraz ust. 1 pkt. 12 uchwały w brzmieniu nadanym uchwałą XII/114/2015), - określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych (§ 14 ust. 5 załącznika do uchwały), - wprowadzenie trybu reklamacyjnego w przypadku kwestionowania wymierzenia opłaty dodatkowej (§ 17 załącznika do uchwały), 2) istotne naruszenie art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, poprzez ograniczenie możliwości wniesienia opłaty zryczałtowanej i wykupienia identyfikatora strefy płatnego parkowania do osób spełniających określone warunki w zakresie czasu meldunku (§ 9 ust. 1 załącznika do uchwały) – wnosząc o uchylenie wskazanych regulacji uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że Rada Miejska Kalisza, wbrew udzielonemu upoważnieniu ustawowemu, uchwaliła możliwość zaniechania poboru opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania, upoważniając Prezydenta Miasta Kalisza do wydania zarządzenia w tym zakresie (§ 3 ust. 3 załącznika do uchwały), czym istotnie naruszono art. 13b ust. 2 i ust. 4 u.d.p. Jak wskazał Prokurator, przepisy ustawy o drogach publicznych nie przewidują czasowego wyłączenia z obowiązywania opłat w strefie płatnego parkowania ani nie upoważniają rady miasta do wprowadzenia takiego wyłączenia.

W skarżonej uchwale doszło także do naruszenia art. 13b ust. 4 w zw. z art. 13b ust. 6 pkt. 2 u.d.p., jako że rada miasta nie posiada upoważnienia do obciążania wnioskodawcy kosztami utworzenia zastrzeżonego miejsca postojowego w strefie płatnego parkowania, a co nastąpiło w § 11 ust. 3 załącznika do uchwały. Organizację ruchu winien realizować na własny koszt zarządca ruchu.

Rada Miejska Kalisza przekroczyła również zakres ustawowego upoważnienia uznając w § 12 ust. 3 załącznika do uchwały, że nie umieszczenie dowodu opłaty za parkowanie w określonym miejscu samochodu spowoduje nałożenia na właściciela opłaty dodatkowej, wprowadzając tym samym niedopuszczalne domniemanie, że nie umieszczenie karty w określonym miejscu pojazdu jest równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty parkingowej. Tymczasem nie istnieje ustawowe upoważnienie dla rady miasta do pobierania opłat dodatkowych z innego tytułu aniżeli nieuiszczenie opłaty za parkowanie w strefie.

Do przekroczenia zakresu ustawowego upoważnienia, zdaniem Prokuratora, doszło także, poprzez rozszerzenie - w § 13 ust. 2 załącznika do uchwały oraz w ust. 1 pkt. 12 uchwały w brzmieniu nadanym uchwałą XII/114/2015 – katalogu podstaw do pobierania opłat za wydanie identyfikatorów i abonamentów strefy płatnego parkowania. Ustawodawca nie przyznał bowiem radzie miasta kompetencji do ustanowienia opłat za wydanie duplikatu abonamentu, identyfikatora czy innego dokumentu potwierdzającego posiadanie określonych uprawnień. Opłata za czynność wydania duplikatu nie może być uznana za tożsamą z opłatą abonamentową czy ryczałtową, bądź jej część składową, gdyż w opłacie abonamentowej czy ryczałtowej chodzi wyłącznie o opłatę za parkowanie w strefie, z tą różnicą, że w formie abonamentu lub ryczałtu.

Kolejna nieprawidłowość w zaskarżonej uchwale odnosi się, w ocenie Prokuratora, do określenia trybu egzekwowania nie zapłaconych opłat dodatkowych w § 14 ust. 5 załącznika do uchwały, co wynika

bezpośrednie z art. 40d ust. 2 u.d.p. Rada Miejska Kalisza wprowadziła także w § 17 załącznika do uchwały, wbrew udzielonemu upoważnieniu, tryb reklamacyjny w sytuacji wymierzenia opłaty dodatkowej, mimo że żaden przepis ustawy o drogach publicznych nie stanowi umocowania dla takiej regulacji. W szczególności regulacja ta, w ocenie Prokuratora, nie mieści się w pojęciu „sposobu pobierania opłat”, które oznacza określony tryb postępowania pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest uiszczenie przez parkującego należnej opłaty za postój w strefie.

Natomiast § 9 ust. 1 załącznika do uchwały, który ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do wykupienia identyfikatora strefy płatnego parkowania i uiszczenia opłaty zryczałtowanej za parkowanie do osób zameldowanych na stałe lub czasowo w granicach strefy przez okres powyżej roku, narusza – jak uznał Prokurator – art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Kryterium w postaci zameldowania w strefie płatnego parkowania, narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ustawy zasadniczej. Uregulowanie to prowadzi do niezgodnego z prawem różnicowania mieszkańców strefy płatnego parkowania zarówno wobec innych mieszkańców miasta, jak i wzajemnie wobec siebie z uwagi na zameldowanie przez okres powyżej roku.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Kalisza wniosła o jej oddalenie, niezgadając się z argumentacją Prokuratora. Rada podała, że § 3 ust. 3 załącznika do uchwały został wprowadzony ze względu na możliwość wystąpienia trudnych warunków pogodowych występujących w okresie zimowym, które uniemożliwiłyby nawet określenie obszaru wyznaczonego w strefie płatnego parkowania. Takie postanowienia są powszechnie stosowane w uchwałach innych miast. Z kolei rozwiązanie przyjęte w § 11 ust. 3 załącznika do uchwały wynika z faktu, że zarządca drogi nie świadczy usług fizycznego malowania oznakowania poziomego i nie pobiera z tego tytułu opłat. Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisów, poprzez wprowadzenie w § 12 ust. 3 załącznika do uchwały zapisu, zgodnie z którym niedopełnienie obowiązku umieszczenia za przednią szybą wewnątrz pojazdu dowodu uiszczenia opłaty za postój pojazdów, powoduje nałożenia na właściciela pojazdu samochodowego opłaty dodatkowej, Rada sprecyzowała jedynie środek dyscyplinujący użytkowników strefy, o charakterze wykonawczym do określenia sposobu poboru opłaty, co zwiększa efektywność przeprowadzenia kontroli w zakresie realizacji obowiązku ponoszenia opłat za parkowanie. Rada Miejska Kalisza podała także, że opłata za wydanie duplikatu dokumentów nie stanowi części składowej ani nie jest tożsama z wniesieniem opłaty zryczałtowanej za postój.

W dalszej kolejności Rada wskazała, że zapis zawarty w § 14 ust. 5 załącznika do uchwały ma charakter informacyjny, a kwestię egzekucji opłat reguluje wprost art. 40d ust. 2 u.d.p. Z kolei wprowadzone w § 17 załącznika do uchwały postępowanie reklamacyjne ma na celu przyznanie podmiotowi zobowiązanemu do poniesienia opłaty dodatkowej możliwości udzielenie wyjaśnień, co może doprowadzić do uniknięcia konieczności wszczęcia postępowania egzekucyjnego i jest w interesie tego podmiotu. Chodzi tu głównie o możliwość zweryfikowania posiadania przez kierowcę opłaty za postój w przypadku, gdy nie była ona prawidłowo umieszczona. Na koniec Rada Miejska podniosła, że wprowadzenie opłaty abonamentowej dla osób, które są zameldowane w strefie płatnego parkowania było zasadne, gdyż najważniejszym celem wprowadzenia strefy było ograniczenie postoju pojazdów samochodowych i wprowadzenie preferencji dla komunikacji zbiorowej. Poszerzenie kręgu uprawnionych do dalszych użytkowników drogi nie gwarantuje zachowania tego celu. Jest to także rozwiązanie powszechnie stosowane w innych miastach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna w części.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej Kalisza nr XXIX/389/2012 z dnia 29 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia Strefy Płatnego Parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w Strefie Płatnego Parkowania i sposobu ich pobierania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 10 stycznia 2013 r., poz. 369).

Zaskarżona uchwała wydana została między innymi na podstawie art. 13b ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym 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 przy tym wątpliwości, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej Kalisza 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 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.”). 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.

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 uwzględniać 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.

W pierwszej kolejności za niezgodny z prawem uznać należy zapis Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Kaliszu, stanowiącego załącznik do uchwały XXIX/389/2012 (zob. § 4 tej uchwały), który przewiduje obciążenie osoby ubiegającej się o uzyskanie indywidualnego zezwolenia Strefy Płatnego Parkowania (dalej: „SPP”) kosztami oznakowania i likwidacji wydzielonego – na prawach wyłączności - miejsca postojowego. Zgodnie z § 11 ust. 3 zdaniem drugim Regulaminu SPP oznakowanie zastrzeżonego, wydzielonego miejsca postojowego (koperty) na prawach wyłączności i jego likwidacji następuje na koszt ubiegającego się o uzyskanie indywidualnego zezwolenia SPP. Tymczasem w myśl § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729)

organizację ruchu, w szczególności zadania techniczne polegające na umieszczeniu i utrzymaniu znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu realizuje na koszt własny zarządca drogi. Zgodnie z art. 13b ust. 4 u.d.p. rada miejska posiada ustawowe upoważnienie do wprowadzenia opłaty abonamentowej w odniesieniu do zastrzeżonych miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 6 pkt 2 u.d.p.). Rada miejska nie ma jednakże ustawowego upoważnienia do kategoriycznego decydowania, kto jest podmiotem zobowiązany do pokrycia kosztów utworzenia (likwidacji) takiego miejsca. W tym zakresie zatem załącznik do skarżonej uchwały narusza przepisy ustawowe.

Nie znajduje także oparcia w art. 13b ust. 4 u.d.p. wprowadzony w Regulaminie SPP wymóg uiszczenia pełnej opłaty w przypadku utraty lub kradzieży identyfikatora SPP dla mieszkańca, abonamentu SPP, bądź identyfikatora SPP dla osoby niepełnosprawnej, przewidziany w § 13 ust. 2 tegoż regulaminu. Stosownie do tego zapisu Regulaminu SPP w razie utraty lub kradzieży identyfikatora SPP dla mieszkańca, abonamentu SPP, identyfikatora SPP dla osoby niepełnosprawnej, Biuro Obsługi SPP nie zwraca kosztów za niewykorzystany okres ważności, a nowe wydaje się za pełną opłatą. Takie uregulowanie omawianej materii prowadzi do tego, że na określonych użytkownikach drogi może zostać nałożona opłata dodatkowa, ponad już uiszczonej przez nich opłatę o charakterze zryczałtowanym bądź abonamentowym, z tytułu okoliczności od tych użytkowników niezależnych – jak utrata lub kradzież dokumentu wykazującego powyższe uprawnienia – w żaden sposób niezwiązanych z okolicznością parkowania pojazdów w SPP, która to okoliczność stanowi przecież istotę wprowadzonych opłat. Opłata, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 1 u.d.p., także ta, której zostaje nadany charakter zryczałtowanym bądź abonamentowym, ponoszona jest za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Oznacza to, że rada gminy (rada miasta) ustalając strefę płatnego parkowania, w tym wprowadzając tę opłatę, nie może jej ustanowić z jakiegokolwiek innego tytułu, niż właśnie – z tytułu parkowania pojazdu samochodowego na drodze publicznej w strefie płatnego parkowania. Nie znajduje zatem uzasadnienia, pozostając przy analizowanej regulacji, także i to, aby w przypadku utraty lub kradzieży identyfikatora SPP dla mieszkańca, abonamentu SPP bądź identyfikatora SPP dla osoby niepełnosprawnej, 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. Również to rozwiązanie, przewidziane w § 13 ust. 2 Regulaminu SPP, powoduje, że rzeczona opłata, w pozostałej do wykorzystania wysokości, nie jest pobierana za parkowanie pojazdu samochodowego w SPP. Powyższe powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 13 ust. 2 załącznika do uchwały XXIX/389/2012 w jego całości, jako naruszającego przepisy ustawowe.

Zasługiwał też na uwzględnienie kolejny zarzut podniesiony przez Prokuratora, a dotyczący określenia trybu egzekucji opłat dodatkowych. W § 14 ust. 5 załącznika do zaskarżonej uchwały Rada Miejska Kalisza zawarła zapis, zgodnie z którym nieuiszczone opłaty dodatkowe podlegają egzekucji administracyjnej wraz z należnymi kosztami. Stwierdzić zatem trzeba, że wskazywanie sposobu egzekucji należności z tytułu opłat dodatkowych nie należy do kompetencji rady gminy (rady miasta). Uregulowanie tej materii stanowi wyjście poza zakres upoważnienia ustawowego, albowiem art. 13f ust. 2 u.d.p. - będący podstawą prawną do podjęcia zaskarżonej uchwały w omawianym obecnie zakresie - nie upoważnia organu samorządowego do ustanawiania trybu dochodzenia należności z tytułu opłat dodatkowych, a jedynie do określenia wysokości i sposobu jej pobierania. Tryb egzekucji opłaty dodatkowej został natomiast 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 ściąganiu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podkreślenia wobec tego wymaga, że powtórzenie w akcie prawa miejscowego - czyli akcie podstawowym - 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 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, uznać należy, iż kontrolowana uchwała ich nie spełnia.

W powyższym zakresie skarga Prokuratora okazała się zasadna.

Sąd nie stwierdził istotnego naruszenia prawa w pozostałych zaskarżonych przepisach uchwały XXIX/389/2012.

W szczególności nie narusza w ten sposób prawa § 17 Regulaminu SPP, który umożliwia weryfikację 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 § 17 załącznika do uchwały XXIX/389/2012 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 § 17 załącznika do skarżonej uchwały nie może być uznany za naruszający prawo.

Na tle ostatnio poczynionych uwag nie zasługuje także na uwzględnienie zarzut skierowany wobec § 12 ust. 3 załącznika do uchwały XXIX/389/2012. Przepis ten przewiduje, że niedopełnienie obowiązku określonego w ust. 2 tegoż § powoduje nałożenie na właściciela pojazdu samochodowego lub posiadacza pojazdu parkującego w SPP opłaty dodatkowej, której wysokość określona jest w § 3 uchwały. Z kolei § 12 ust. 2 załącznika do skarżonej uchwały, do którego przepis ten się odwołuje, stanowi, że dowody uiszczenia opłaty za parkowanie: bilety parkingowe SPP, identyfikatory SPP dla mieszkańca, abonamenty SPP, indywidualne zezwolenia SPP, identyfikatory SPP dla osoby niepełnosprawnej, karty postojowe SPP, muszą być umieszczone za przednią szybą, wewnątrz pojazdu, niezwłocznie po jego zaparkowaniu, w sposób umożliwiający ich odczytanie bez jakichkolwiek wątpliwości co do ich treści i ważności.

Wbrew twierdzeniom Prokuratora powyższy zapis skarżonej uchwały nie prowadzi do rozszerzenia definicji pojęcia „nieuiszczenie/niewniesienie opłaty za parkowanie”, poza znaczenie ustawowe. Nie budzi bowiem wątpliwości, że w świetle art. 13f ust. 1 u.d.p. opłatę dodatkową pobiera się za nieuiszczenie opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 1 u.d.p. Także w Regulaminie SPP Rada Miejska Kalisza wprost wskazała, że opłata dodatkowa jest to opłata za nieuiszczenie opłaty za parkowanie (zob. § 2 pkt. 12).

Zdaniem Sądu kwestionowane przez Prokuratora zapisy w istocie odnoszą się do kwestii dowodowych, to jest do problematyki wykazania przez parkującego pojazd samochodowy w SPP uiszczenia wymaganej z tego tytułu opłaty. Nałożenie w tym względzie na ów podmiot obowiązku umieszczenia dowodu uiszczenia rzeczony opłaty za przednią szybą zaparkowanego pojazdu nie tylko bezpośrednio służy temu celowi, lecz także umożliwia skontrolowanie tego faktu przez zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządcę drogi. W razie braku takiego rozwiązania, jak przyjęte w skarżonej uchwale, kontrola uiszczenia opłaty za parkowanie byłaby w zasadzie niemożliwa i zarząd drogi (zarządca drogi), który uprawniony jest do jej pobrania, straciłby efektywny sposób egzekwowania jej uiszczenia. Nie oznacza to jednak, że na podmiot parkujący pojazd samochodowy w SPP nałożona zostaje opłata dodatkowa wyłącznie z uwagi na niedopełnienie obowiązku umieszczenia za przednią szybą tak zaparkowanego pojazdu dowodu uiszczenia należnej z tego tytułu opłaty, jak zdaje się postrzegać to Prokurator. Fakt nieokazania w tak określony sposób dowodu uiszczenia opłaty za parkowanie wskazuje, że opłata ta nie została uiszczona. Natomiast w sytuacji, gdyby zaparkowanie danego pojazdu w SPP mimo to było należycie opłacone, podmiot, który pojazd ten zaparkował może skorzystać z trybu reklamacyjnego przewidzianego w § 17 załącznika do zaskarżonej uchwały.

Nie znajduje także uzasadnienia zarzut naruszenia art. 2 i art. 32 Konstytucji RP przez § 9 ust. 1 załącznika do uchwały XXIX/389/2012.

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.), z zastrzeżeniem ustalenia tej strefy przez radę gminy (radę miasta; art. 13b ust. 3 u.d.p.), od której to zasady - w drodze wyjątku - właściwa rada gminy (rada miasta) może wprowadzić odstępstwa, bądź wobec której może ustanowić przywileje. Rozwiązanie przyjęte w tym względzie w zaskarżonym § 9 ust. 1 załącznika do uchwały XXIX/389/2012 znajduje 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, jakim 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 Kalisza przyjęła wobec tego - w § 9 ust. 1 załącznika do zaskarżonej uchwały – że uprawnienie do wykupienia identyfikatora SPP dla mieszkańca posiada właściciel, współwłaściciel lub inna osoba mająca tytuł prawny do pojazdu zameldowana na pobyt stały lub czasowy powyżej roku przy ulicy, która znajduje się w SPP.

Powyższe unormowanie jest jednoznaczne i nie budzi 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 natomiast 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 analizowane unormowanie zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Kalisza narusza 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 wypowiedział 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 zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. akt K 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141-142; patrz także orzeczenia w sprawach sygn. akt U 7/87 i K 8/91). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wypowiada się, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w tym znaczeniu, iż zrównuje sytuację wszystkich podmiotów ze względu na cechy, jakimi się charakteryzują. Zasada równości wymaga bowiem, aby podmioty traktowane były w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą. Równość oznacza zatem - według Trybunału - także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów. Wynika to z faktu, że równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnymi względami, oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innymi względami (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 kwietnia 1994 r., OTK w 1994, cz. I, s. 55). Podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2002 r. (sygn. akt SK 11/01, OTK-A 2002/1/2) stwierdził, że istotą zasady równości wobec prawa nie jest traktowanie wszystkich jednakowo, a tylko - równe traktowanie określonej grupy obywateli, wyróżnionej ze względu na cechę prawnie relewantną (podobnie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03, OTK-A 2004/6/55, czy też w wyroku Trybunału z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. akt K 26/00, OTK-A 2002/2/18). W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. akt K 3/98, OTK 1998/4/52), Trybunał wyraźnie wskazał, że sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego (patrz także orzeczenie TK z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97, OTK ZU nr 5-6/1997, s. 502). Jeżeli określona norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Odstępstwo takie nie jest tożsame z naruszeniem art. 32 Konstytucji. Niezbędna staje się wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97, OTK 1998 nr 3, poz. 34).

Mając na względzie przedstawione poglądy należy jednoznacznie stwierdzić, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Kalisza, w omawianej obecnie części, nie narusza zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Nie różnicuje ona bowiem w prawach mieszkańców strefy płatnego parkowania. Nie powinno przy tym budzić wątpliwości, że mieszkańcy SPP różnią się od pozostałych mieszkańców danego miasta cechą istotną (relewantną), jaką jest posiadanie adresu zamieszkania w obszarze strefy ograniczonego parkowania. Nie służy także zastrzeżeń użyty przez Radę Miejską Kalisza wyznacznik tej cechy w postaci zameldowania na pobyt stały lub czasowy powyżej roku przy ulicy, która znajduje się w SPP. Zwłaszcza dodatkowe zastrzeżenie, aby zameldowanie na pobyt czasowy trwało powyżej roku, w ocenie tut. Sądu, jest konieczne celem odróżnienia osób, które faktycznie zamieszkują w strefie płatnego parkowania od osób, które meldują się na pobyt czasowy w tej strefie w innych celach, które to cele nie zasługują na uwzględnienie przy udzielaniu przywołanej preferencji.

Należy zauważyć, że udzielenie uprawnień zbyt szerokiemu kręgowi podmiotów, nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu, jakiemu 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.

Powyższe stanowisko znajduje także 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. Bezsprzecznie, 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 wskazany 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 § 9 ust. 1 załącznika do uchwały XXIX/389/2012 naruszał prawo.

Nie zasługuje także na uwzględnienie argumentacja Prokuratora przedstawiona wobec § 3 ust. 3 załącznika do zaskarżonej uchwały. Skoro rada gminy (rada miasta) może wprowadzić strefę płatnego parkowania i określić opłaty, to może także jej nie wprowadzać (w § 13b ust. 3 u.d.p. ustawodawca użył sformułowania „może”, wskazującego na to, że wprowadzenie strefy płatnego parkowania zależy od uznania rady gminy (rady miasta)), a maiore ad minus rada gminy (rada miasta) może określić kiedy strefa nie będzie obowiązywała. Dotyczy to zwłaszcza takich sytuacji, gdy odpada cel ustalenia danej strefy płatnego parkowania z § 13b ust. 2 u.d.p.

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

(-) Walentyna Długaszewska

Sędzia WSA

(-) Szymon Widłak

Sędzia WSA

(-) Marek Sachajko