

**UCHWAŁA NR XIX/122/2015
RADY MIEJSKIEJ W KĘPNIE
z dnia 29 grudnia 2015 r.**

w sprawie skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę nr LV/328/2014 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie miasta Kępna, ustalenia stawek opłat za parkowanie w tych strefach oraz sposobu pobierania tych opłat

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 roku poz. 1515), w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2015r. poz. 1515, poz. 1101, poz. 1529, z 2014r. poz.543, z 2015r., poz. 658 poz.1191 i poz.1311) Rada Miejska w Kępnie uchwała co następuje:

§1

Nie uwzględnąć skargi Prokuratora Rejonowego w Kępnie i uznać ją niezasadną.

§2

Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 2 grudnia 2015 r. na uchwałę nr LV/328/2014 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie miasta Kępna, ustalenia stawek opłat za parkowanie w tych strefach oraz sposobu pobierania tych opłat wraz z odpowiedzią na skargę stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§3

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Kępno.

§4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ
mgr inż. Andrzej Stachowiak

UZASADNIENIE

do uchwały nr XIX/122/2015 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 29 grudnia 2015 r.

w sprawie skargi Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na uchwałę nr LV/328/2014 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie miasta Kępna, ustalenia stawek opłat za parkowanie w tych strefach oraz sposobu pobierania tych opłat.

Rada Miejska w Kępnie w dniu 26 czerwca 2014 r. podjęła uchwałę nr LV/328/2014 w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie miasta Kępna, ustalenia stawek opłat za parkowanie w tych strefach oraz sposobu pobierania tych opłat.

W dniu 07 grudnia 2015 r. do Rady Miejskiej w Kępnie wpłynęła skarga Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim na przywołaną uchwałę.

Zgodnie z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) organ, którego działanie jest przedmiotem skargi, (w przedmiotowej sprawie organem tym jest Rada Miejska w Kępnie) przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. Organ w zakresie swojej właściwości może postanowić o jej uwzględnieniu do dnia rozpoczęcia rozprawy, albo nie uwzględnić skargi.

Rada Miejska w Kępnie uznaje wniesioną skargę za bezzasadną i w świetle powyższego zasadne jest wniesienie do Sądu odpowiedzi na skargę.

I ZASTĘPCA BURMISTRZA
Miasta i Gminy Kępno
[Podpis]
mgr Andrzej Kosakiewicz

**ZAŁĄCZNIK DO UCHWAŁY NR XIX/122/2015
RADY MIEJSKIEJ W KĘPNIE
z dnia 29 grudnia 2015 r.**

Kępno, dnia 29 grudnia 2015r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Poznaniu**
ul. Ratajczaka 10/12
61-815 Poznań

Strona skarżąca:

Prokurator Okręgowy w Ostrowie Wielkopolskim
Al. Marcinkowskiego 10, 63-600 Kępno

Organ administracji:

Rada Miejska w Kępnie
ul. Ratuszowa 1, 63-600 Kępno

Odpowiedź na skargę

Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 2 grudnia 2015r., otrzymaną przez Radę Miejską w Kępnie w dniu 7 grudnia 2015 r., na uchwałę nr LV/328/2014 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie miasta Kępna, ustalenia stawek opłat za parkowanie w tych strefach oraz sposobu pobierania tych opłat.

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego w Ostrowie Wielkopolskim z dnia 2 grudnia 2015r., otrzymaną przez Radę Miejską w Kępnie w dniu 7 grudnia 2015 r., na uchwałę nr LV/328/2014 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie miasta Kępna, ustalenia stawek opłat za parkowanie w tych strefach oraz sposobu pobierania tych opłat Burmistrz Miasta i Gminy Kępno jako organ wykonawczy Gminy wnosi o:

- 1) oddalenie skargi,
- 2) przeprowadzenie rozprawy również pod nieobecność przedstawiciela organu administracji.

Uzasadnienie

W skardze Prokurator Okręgowy wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 1 pkt 2, § 2 ust.2 pkt 2, § 4 ust.2 pkt 5, § 4 ust. 3 oraz § 7 ust. 5-10 .

U podstaw skargi Prokurator Okręgowy wskazał na istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 135 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2002r. nr 100 poz.908) oraz art. 13 b ust.1 i 2 , 13b ust.4 pkt 2 oraz 13b ust.6 pkt 2 ustawy z dnia 21.03.1985r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. 2015r. poz.460 ze zm.) przez – określenie, że opłaty pobierane są także za parkowanie w soboty -§ 1 pkt 2, § 2 ust.2 pkt 2,

- obciążenie użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia - § 4 ust. 3,
- wprowadzenie trybu reklamacyjnego oraz określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych-§ 7 ust. 5-10

A tym samym przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego.

Nadto Prokurator Okręgowy zarzucił istotne naruszenie prawa – art. 2 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP przez ograniczenie możliwości wykupienia abonamentu rocznego tylko przez osoby legitymujące się zameldowaniem w strefie płatnego parkowania i posiadające pojazdy na zasadzie własności, współwłasności lub na podstawie umowy leasingu -§ 4 ust.2 pkt 5.

Stanowiska Prokuratora Okręgowego nie sposób podzielić.

Istota sporu na tle możliwości pobierania opłat w soboty sprowadza się do ustalenia, czy sobota może być uznana za dzień roboczy w rozumieniu art. 13 b ust. 1 ustawy o drogach publicznych (dalej UDP). Prokurator Okręgowy w skardze słusznie stwierdza, że „w ustawodawstwie brak jest legalnej definicji „dni roboczych” (...)”.

Zaskarżony akt jest aktem prawa miejscowego i obowiązuje tylko na terenie miasta Kępna. Intencją wprowadzenia opłat w sobotę było umożliwienie każdemu by mógł się zatrzymać w centrum Kępna (gdzie znajduje się szereg sklepów, liczne restauracje, punkty gastronomiczne i usługowe) i załatwić swoją sprawę. W tych warunkach sobotę uznać należy za dzień roboczy. Ponadto w sobotę opłaty pobierane są w krótszym czasie, bowiem w tym miejscu i w tym czasie ruch jest natężony. Istotne jest także to aby w obrębie miejsc parkingowych była zachowana rotacja pojazdów służąca najefektywniejszemu wykorzystaniu miejsc postojowych.

Wobec braku legalnej definicji dni roboczych, pojęcie to należy wyklądać w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 28 ze zm.) i obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy o dniach wolnych wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Rozróżnienie dni tygodnia na robocze i pozostałe należy przeprowadzić poprzez zastosowanie wniosku a contrario, które prowadzi do wniosku, że każdy dzień, który nie jest uznany za wolny od pracy jest dniem roboczym, stąd też za taki dzień uznać należy sobotę.

Omawiany problem mógłby szybko rozstrzygnąć ustawodawca, zamieniając w UDP określenie „dni robocze” na „dni powszednie”. Prokurator Okręgowy w podnoszonej argumentacji przywołuje orzecznictwo a w tym uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011r. sygn. akt I OPS 1/1, która w rozpatrywanym przypadku nie może znaleźć zastosowania ponieważ dotyczy zagadnień procesowych a nie prawa materialnego. Traktowanie soboty jako dnia roboczego znajduje odzwierciedlenie w najnowszym orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku (nieprawomocnym) z dnia 03.09.2015r. sygn. akt II SA/Bk 397/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał za legalne i zgodne z ustawą o drogach publicznych pobieranie opłat w soboty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania szeroko uzasadniając swoje stanowisko, które zasługuje na uwzględnienie.

Z następnym zarzutem prokuratora Okręgowego dotyczącym obciążenia użytkownika zastrzeżonego miejsca postojowego kosztami jego utworzenia także nie sposób się zgodzić. Zastrzeżone miejsce postojowe jest elementem organizacji ruchu drogowego. Utworzenie takiego miejsca zgodnie z przepisami 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. Nr 177, poz. 1729) wymaga co najmniej:

- 1) opracowania projektu organizacji ruchu w celu zatwierdzenia go przez właściwy organ zarządzający ruchem na drogach,
- 2) uzyskania stosownych uzgodnień,
- 3) przeprowadzenia czynności administracyjnych zmierzających do uzyskania decyzji zatwierdzającej projekt organizacji ruchu,
- 4) wdrożenia organizacji ruchu (wykonanie oznakowania poziomego i pionowego).

Wszystkie wymienione czynności wiążą się z ponoszeniem kosztów. O ile zazwyczaj organizacja ruchu na drogach publicznych służy wielu użytkownikom, to w omawianym przypadku korzyści z niej osiąga użytkownik wydzielonego miejsca postojowego. Ponadto miejsca takie nie funkcjonują przez lata, lecz w znacznie krótszym czasie, kiedy są potrzebne uczestnikowi ruchu drogowego. Przeprowadzanie częstych zmian organizacji ruchu jest kosztowne. W ocenie Organu administracji przytoczone argumenty uzasadniają rozwiązanie, w którym to użytkownik miejsca postojowego ponosi koszty jego utworzenia. Koszty utworzenia miejsca parkingowego trudno ująć ryczałtowo w opłacie abonamentowej, bo są one zmienne, uzależnione od usytuowania miejsca, rodzaju nawierzchni, wymagań konserwatora zabytków itp.

Omawiany problem w przypadku Kępna nigdy nie występował, gdyż dotychczas nikt nie starał się o utworzenie w strefie płatnego parkowania (dalej SPP) wydzielonego miejsca postojowego („koperty”).

Dodatkowo należy podkreślić, że rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem zostało wydane na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U.2012r. poz.1137 ze zm.) Mimo kolejnych nowelizacji (vide przywołany dziennik ustaw) przepis stanowiący podstawę do wydania rozporządzenia nie uległ zmianie. Uchwała Rady miejskiej w Kępnie nr LV/328/2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. uchwalone została w oparciu o ustawę o samorządzie gminnym oraz o ustawę o drogach publicznych co powoduje, że podnoszony przez Prokuratora Okręgowego argument uznać należy za chybiony.

Kolejną zakwestionowaną przez Prokuratora Okręgowego kwestią jest Wprowadzenie trybu reklamacyjnego oraz określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 3 rada gminy określa „sposób pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania”. Z opłatą tą nierozdzielnie związane są sytuacje reklamacji (czyli kwestionowania opłat) oraz ponoszenia opłat dodatkowych za parkowanie bez opłaty lub przekroczenie opłaconego czasu parkowania. W ocenie Organu administracji sposób rozpatrywania reklamacji oraz windykacji opłat dodatkowych wynikających z nieuiszczenia opłaty za postój w strefie mieści się w pojęciu „sposób pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania”. Parkujący kierowca może uniknąć opłaty, jeżeli złoży uzasadnioną reklamację (np. awaria parkomatu). Za postój w SPP kierowca ponosi również opłatę dodatkową – jeżeli nie uiszczy opłaty „podstawowej” i zostanie skontrolowany. Te przypadki w ocenie Organu administracji mieszczą się w pojęciu „sposób pobierania opłat”.

Zapisy analogiczne do umieszczonego w zaskarżonej uchwale są powszechnie stosowane w uchwałach rad gmin dotyczących SPP na terenie naszego kraju.

Nadto o ile obowiązek opłacenia postoju w strefie płatnego parkowania wynika z samej ustawy i nie wymaga żadnego dodatkowego aktu administracyjnego (vide: wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt FSK 2580/04; wyrok WSA w S. z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. II SA/Sz 534/06) to kierowanie do egzekucji każdego przypadku stwierdzenia nieopłaconego postoju bez możliwości wyjaśnienia przyczyn braku opłaty narusza zasadę zaufania obywateli do organów Państwa, w szczególności gdy nieopłacenie postoju nastąpiło z przyczyn niezależnych od obywatela. Wskazanie przez Prokuratora Okręgowego na zarzuty możliwe

do podniesienia w postępowaniu egzekucyjnym nie powoduje *per se*, że obywatel jest należycie chroniony przed nieuzasadnionym wystawieniem tytułu wykonawczego szczególnie gdy nie jest on (tytuł wykonawczy) poprzedzony postępowaniem jurysdykcyjnym. Zarzuty określone w art. 33 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zawierają katalog zamknięty i nie chronią obywatela przed nieuzasadnioną egzekucją gdyż nie dotyczą wszystkich okoliczności poprzedzających wystawienie tytułu wykonawczego. Pełna ochrona praw obywatela może mieć miejsce jedynie wtedy gdy wystawienie tytułu wykonawczego jest poprzedzone postępowaniem jurysdykcyjnym, a skoro procedura poprzedzająca wystawienie tytułu wykonawczego nie wymaga przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego to konieczne jest wprowadzenie trybu reklamacyjnego w ramach sposobu pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania.

Ostatnią zakwestionowaną przez Prokuratora Okręgowego kwestią jest ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wykupienia abonamentu rocznego w oparciu o kryterium zameldowania w strefie płatnego parkowania i posiadania pojazdu na podstawie tytułu własności, współwłasności lub umowy leasingu.

Abonament ten określony w § 4 ust. 2 pkt 5 adresowany jest do osób zamieszkujących na nieruchomościach położonych bezpośrednio przy drodze objętej SPP i stąd jego preferencyjny charakter. Wymóg zameldowania wynika z obowiązujących przepisów o ewidencji ludności, a zarazem umożliwia sprawdzenie w prosty sposób, czy osoba ubiegająca się o taki rodzaj abonamentu jest rzeczywiście mieszkańcem nieruchomości położonej przy drodze, na której chce parkować dzięki abonamentowi. Przepis ten nie ogranicza możliwości zakupu abonamentu przez mieszkańców, którzy są zgodnie z prawem zameldowani – wręcz odwrotnie, do nich jest adresowany. Osoby zamieszkujące SPP czasowo są zobowiązane do zameldowania się na pobyt czasowy. Zaskarżony przepis mówi o zameldowaniu bez rozróżnienia meldunku stałego bądź czasowego, co implikuje wniosek, że z abonamentu rocznego mogą korzystać osoby zameldowane na pobyt stały i czasowy.

Zapis mówiący o własności, współwłasności lub leasingu pojazdu jest – w ocenie Organu administracji – właściwy i wynika z faktu, że w ciągu 11 lat funkcjonowania SPP w Kępnie z chęcią zakupu identyfikatora mieszkańca nie wystąpił żaden najemca, dzierżawca lub inny posiadacz zależny pojazdu. Rozwiązania przewidujące preferencyjne opłaty dla mieszkańców SPP za postój „przy własnym domu” są od lat powszechnie przyjęte w uchwałach rad gmin i akceptowane przez nadzór prawny wojewodów.

Preferencja dla mieszkańców strefy wynika z faktu ich zamieszkiwania co implikuje wniosek, iż są oni w praktyce zmuszeni do parkowania pojazdów w strefie w pobliżu swojego miejsca zamieszkania. 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 (por. zwłaszcza wyrok TK z dnia 12 grudnia 1994 r., K 3/94; wyrok TK z dnia 6 grudnia 1997 r., K 8/97; wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99). Ustawodawca nie wprowadził 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).

Jeśli 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. W rozpatrywanym

przypadku należy przyjąć priorytet preferencji dla osób zamieszkujących strefie płatnego parkowania, którzy właśnie ze względu na zamieszkiwanie w określonym miejscu de facto są zmuszeni do stałego a nie przejściowego korzystania ze strefy. Jednym z celów wprowadzenia strefy płatnego parkowania jest zwiększenie rotacji pojazdów w obrębie miejsc parkingowych a przez to zwiększenie liczby kierujących zamierzających korzystać ze strefy. Osoby zamieszkujące strefę płatnego parkowania w żaden sposób nie mogą się przyczynić do zwiększenia rotacji pojazdów. Brak preferencyjnego traktowania osób zamieszkujących w strefie płatnego parkowania spowodowałby, że wprowadzona opłata za postój w strefie w istocie przybrałaby charakter podatku od zamieszkiwania w określonym miejscu i posiadania pojazdu.

Element oceny czy waga argumentów różnicujących uprawnienia przeważa na argumentami przemawiającymi przeciwko zróżnicowaniu nie została dokonana przez Prokuratora Okręgowego. Dla możliwości prawidłowego odniesienia się do argumentów skarżącego konieczne jest aby skarżący wskazał jaka norma i w jaki sposób została naruszona oraz w świetle aktualnego orzecznictwa odniesienie się do celu przepisu, wagi interesu, dla którego zróżnicowanie jest wprowadzone, a także do proporcji do interesów naruszanych. Powyższe wskazuje, że argumentacja skarżącego jest niepełna przez brak odniesienia się wszystkich kwestii związanych z zaskarżonym przepisem.

Wobec powyższego skarga Prokuratora nie zasługuje na uwzględnienie.

Załączniki: 1. Skarga Prokuratora Rejonowego z załącznikami,
2. odpis odpowiedzi na skargę.