

**UCHWAŁA NR XVI/177/16  
RADY MIEJSKIEJ KOŚCIANA**

z dnia 4 sierpnia 2016 r.

**w sprawie odpowiedzi na skargę**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. 2012 r., poz. 270, ze zmianami) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2016 r., poz. 446) uchwała się, co następuje:

**§ 1.** 1. Rada Miejska Kościana wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu odpowiedź na skargę złożoną przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu na uchwałę nr VIII/74/07 Rady Miejskiej Kościana z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania.

2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do uchwały.

**§ 2.** Zobowiązuje się Burmistrza Miasta Kościana do przekazania skargi wraz z aktami sprawy, niniejszą uchwałą oraz odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu.

**§ 3.** 1. Udziela się pełnomocnictwa procesowego adwokatowi Piotrowi Ciepierskiemu do reprezentowania Rady Miejskiej Kościana w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Poznaniu.

2. Pełnomocnictwo, o którym mowa w ust. 1, upoważnia do udzielania pełnomocnictw substytucyjnych.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady  
(-) Piotr Ruszkiewicz

Kościan, dnia 4 sierpnia 2016 roku

Załącznik  
do uchwały Nr XVI/177/16  
Rady Miejskiej Kościana  
z dnia 4 sierpnia 2016 r.

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

Skarżący: Prokurator Okręgowy w Poznaniu  
Prokuratura Okręgowa w Poznaniu  
Wydział V Organizacyjno - Sądowy  
ul. Solna 10, 61-736 Poznań

Organ: Rada Miejska Kościana  
Al. Kościuszki 22, 64-000 Kościan

### ODPOWIEDŹ

Rady Miejskiej Kościana na skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 04 czerwca 2016 r. na uchwałę Rady Miejskiej Kościana nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania

W odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 04 czerwca 2016 r. (sygn. akt prokuratorskich: Pa II Pa 123.2016), doręczonej na adres Urzędu Miejskiego Kościana w dniu 08 lipca 2016 r., na uchwałę Rady Miejskiej Kościana nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r., na podstawie art. 54 § 2 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. 2012 r., poz. 270 ze zm. (dalej: ppsa), Rada Miejska Kościana niniejszym:

1. przekazuje przedmiotową skargę wraz z uporządkowanymi i ponumerowanymi aktami sprawy,
2. na podstawie art. 151 ppsa wnosi o:
  - oddalenie skargi w całości,

#### UZASADNIENIE

Skargą z dnia 4 czerwca 2016 r. (data wpływu 8 lipca 2016 r.) Prokurator Okręgowy w Poznaniu zaskarżył w całości uchwałę Rady Miejskiej Kościana nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania. Zaskarżonej uchwale prokurator zarzucił naruszenie: przepisów prawa materialnego, tj. § 133, § 134 i § 135 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. 2002. 100. 908 z dnia 05 lipca 2002 r.); art. 13b ust 1 i 2, art. 13b ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. 2015. 460. z 31 marca 2015 r.) poprzez, określenie uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania pomimo braku delegacji ustawowej; określenie „pobierane są także za parkowanie w soboty-w godzinach od 9:00 do 13:00” oraz naruszenie art. 2 i art. 32 Konstytucji RP poprzez: ograniczenie możliwości wykupienia abonamentu tylko przez osoby legitymujące się zameldowaniem w strefie płatnego parkowania i posiadających pojazdy na zasadzie własności lub współwłasności.

W związku z tym prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 2 pkt 2, § 2 pkt 3, § 8 pkt 2, § 12 i § 13 załącznika nr 3 uchwały nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania.

Na wstępie odpowiedzi na skargę Prokuratora Okręgowego w Poznaniu zaznaczyć należy, że w dniu 09 czerwca 2016 roku (a więc już po wniesieniu skargi), Rada Miejska Kościana podjęła Uchwałę w nr XV/175/16 sprawie zmiany Uchwały nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania (tekst uchwały opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 16 czerwca 2016 r., poz. 3861).

Po dokonaniu analizy przedmiotowej skargi oraz zapisów w/w. uchwały, Rada Miejska Kościana postanowiła, odnosząc się do zarzutów wskazanych przez Prokuratora Okręgowego w Poznaniu, zająć następujące stanowisko:

Po pierwsze, wskazać należy, że w artykule 13b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. (tekst jednolity z dnia 27 lutego 2015 r. Dz.U. z 2015 r. poz. 460), ustawodawca upoważnił organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia czasookresu, w którym pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania, wiązać się będzie z koniecznością uiszczenia opłaty. Ustawodawca pozostawił jednostkom samorządu terytorialnego dużą swobodę w tym zakresie. Zgodnie z wykładnią omawianego przepisu, uprawniony organ gminy może uchwalić, iż opłacie będzie podlegał postój w strefie w określone, robocze dni tygodnia, bądź w określonych godzinach. Co więcej, ustalenie opłaty za postój w określonych godzinach może dotyczyć tylko dni roboczych. Rada gminy nie może bowiem przyjąć, iż omawiany przepis stwarza alternatywę w postaci możliwości wyboru, albo pomiędzy obowiązkiem uiszczenia opłaty w określone dni robocze, albo w określonych godzinach, bez względu na dni robocze. Taka interpretacja przepisu prowadziłaby do uznania, iż omawiany przepis jest wewnątrznie sprzeczny.

Z uwagi na fakt, iż ustawodawca nie zamieścił w żadnym akcie prawnym definicji legalnej dnia roboczego, w przedmiocie zdefiniowania wskazanego powyżej pojęcia, posłużyć należy się przepisami ogólnego prawa materialnego oraz tylko w ograniczonym zakresie, dorobkiem doktryny prawniczej oraz orzecznictwa. Zgodnie z treścią art. 57 § 4 k.p.a., jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. W tym miejscu wskazać, należy, że ustawodawca do dnia dzisiejszego, w żadnym akcie prawnym rangi ustawowej, nie zamieścił dyspozycji, z treści której można by wywnioskować, że sobota jest dniem wolnym od pracy na gruncie całego prawa administracyjnego.

Wobec braku ustawowego uregulowania przez ustawodawcę pojęcia dnia roboczego, w przedmiocie ustalenia, które dni zalicza się do wskazanej powyżej kategorii, należy posłużyć się wykładnią językową a contrario przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1951 roku o dniach wolnych od pracy. Zgodnie z definicją za dzień wolny od pracy (a więc każdy inny niż dzień roboczy), uznaje się wymienione w niej święta oraz wszystkie niedziele. Jako, że

we wspomnianej ustawie ustawodawca nie wymienił soboty jako dnia wolnego od pracy, uznać należy, że zamiarem ustawodawcy było uregulowanie soboty jako dnia roboczego. Co więcej, przyjmując założenie o racjonalności prawodawcy uznać należy, że pomimo, iż wspomniana ustawa została wprowadzona w okresie panowania ustroju socjalistycznego w Polsce, to jednak jej założenia obowiązują nadal. Prawodawca nie skorzystał bowiem z możliwości jej derogacji lub nowelizacji jej przepisów w ten sposób, aby sobota stała się również dniem wolnym od pracy. Ustawodawca pozostaje w pełnej świadomości zmiany ustroju gospodarczo-społecznego, dokonanego w Polsce na przełomie lat 90-tych, w związku z czym, uznać należy, że gdyby ustawodawca doszedł do wniosku, że sobota jest jednak dniem nieroboczym dałby temu wyraz w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Dopóki jednak ustawodawca nie zdecyduje się na wskazany powyżej krok, za jedyną regulację traktującą o dniach wolnych od pracy należy uznać ustawę o dniach wolnych od pracy z 1951 roku.

Marginalnie wskazać należy, że powszechna w orzecznictwie praktyka polegająca na próbie definiowania dnia wolnego, przy użyciu regulacji zawartych w Kodeksie pracy jest błędna, a to ze względu na odmienność wskazanej gałęzi prawa od administracyjnego. Głównym przedmiotem regulacji prawa pracy są więzi prawne łączące pracownika i pracodawcę nazywane stosunkiem pracy. W Kodeksie pracy uregulowane są jednak również materie wykraczające poza prawa i obowiązki tych podmiotów, np. z zakresu zbiorowego prawa pracy, rozstrzygające problematykę źródeł prawa pracy, sporów o roszczenia ze stosunku pracy, czynów uznanych za wykroczenia przeciwko prawom pracowników czy też określające niektóre uprawnienia organów administracyjnych, np. inspekcji pracy. Przywołana powyżej gałąź prawa w żadnym stopniu nie zazębia się z prawem administracyjnym, w związku z czym za niedopuszczalne uznać należy, posługiwanie się przepisami prawa pracy przy próbie zdefiniowania pojęć administracyjnoprawnych.

Zgodnie z uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 roku, sygn. akt: I OSK 1/11: "zgodnie z treścią art. 57 § 4 k.p.a., jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. Gramatyczne brzmienie tego przepisu nie pozostawia więc wątpliwości, że art. 57 § 4 k.p.a. znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy. Dni ustawowo wolne od pracy zostały zaś wymienione w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 28 ze zm.) i nie ma

wśród tych dni soboty. Według J. Kremisa (glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2000 r., III RN 195/99, OSP z 2001 r., nr 12, poz. 171): "skoro więc bezwzględnie obowiązujący przepis przesądza, że przedłużenie terminu do dokonania czynności procesowej następuje ex lege tylko w wypadku, gdy ostatni dzień terminu do dokonania czynności procesowej przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, a przy tym ustawodawca formułuje numerus clausus takich dni, to nie ma jakichkolwiek podstaw, by jednoznacznie zdefiniowane pojęcie dnia wolnego ustawowo od pracy rozciągać na inne dni, w tym również takie, w których korzystanie z usług pocztowych jest nieraz znacznie utrudnione. (...) Nie można zgodzić się z poglądem, że przepis art. 57 § 4 k.p.a. jest jasny w tym znaczeniu, iż wynika z niego jednoznacznie, że sobota nie może być w rozumieniu tego przepisu traktowana jako dzień ustawowo wolny od pracy. Poglądowi temu przeczy przede wszystkim to, że w praktyce sądowej, w tym w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezentowano różne stanowiska. Ponadto należy mieć na uwadze, że przepis ten posługuje się określeniem "dzień ustawowo wolny od pracy", co z pewnością oznacza, że określenie to obejmuje dni wymienione w aktach rangi ustawowej takich jak ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, a wątpliwości dotyczą tego, czy sobota jest także dniem ustawowo wolnym od pracy, skoro to ustawa Kodeks pracy wprowadza pięciodniowy tydzień pracy i na podstawie ustawy powszechnie przyjęto, że sobota jest dniem wolnym od pracy. W tym dniu nie są czynne urzędy organów administracji publicznej i większość placówek pocztowych operatora publicznego. Istotne jest przy tym również to, że termin złożenia pisma przez stronę jest zachowany, jeżeli strona w tym terminie złoży pismo w urzędzie właściwego organu administracji publicznej i jest to podstawowa forma składania pism w postępowaniu administracyjnym. Przepis art. 57 § 5 k.p.a. stwarza stronie jedynie dodatkowe możliwości zachowania terminu, jeżeli złoży pismo w sposób określony w tym przepisie, co oznacza, że traktowanie soboty jako dnia, który nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, w sytuacji gdy dla urzędów organów administracji publicznej jest to dzień wolny od pracy (urzędy są nieczynne), prowadziłoby do pozbawienia strony w postępowaniu administracyjnym prawa do złożenia w terminie pisma w urzędzie organu administracji publicznej. Nie podważa tego w niczym dopuszczenie możliwości wysłania pisma w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, albowiem jest to tylko dodatkowa, nowa forma wnoszenia pism, która może mieć znaczenie dla niewielu osób i wymaga otrzymania przez nadawcę poświadczenia odbioru".

Z przywołanej powyżej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że sobota może być uznana za dzień wolny od pracy w wyłącznie przypadku, gdy termin do dokonania określonej czynności procesowej upływa w sobotę. Zgodnie z ukształtowanym w praktyce prawniczej poglądem za czynności procesowe uważa się szczególnego rodzaju czynności prawne podejmowane przed organami procesowymi lub przez te organy (na przykład: przed sądem w toku postępowania sądowego, przed organem administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego), której skutkiem jest ukształtowanie pozycji procesowej strony dokonującej czynności albo rozstrzygnięcie kwestii będącej przedmiotem sprawy (głównej lub incydentalnej). Na podstawie przywołanej powyżej definicji czynności prawnej stwierdzić można, że czynność jaką jest pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania, nie może być uznana za czynność procesową, gdyż czynność ta nie jest dokonywana, ani przed organem procesowym, ani przez organ procesowy. Ponadto trudno uznać, że pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania kształtuje pozycję procesową podmiotu, który jej dokonuje, gdyż w omawianym przypadku nie można przyjąć, że pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania, stanowi jakikolwiek etap postępowania administracyjnego. Reasumując, zamiarem Naczelnego Sądu Administracyjnego w przywołanej uchwale było uznanie soboty jako dnia wolnego od pracy, jedynie na potrzeby postępowań administracyjnych, w zakresie umożliwienia stronom zachowania terminów do dokonania określonych czynności procesowych, nie zaś rozciągnięcie pojęcia dnia wolnego od pracy na czynności faktyczne. W obecnym stanie prawnym nie można uznać soboty za dzień ustawowo wolny od pracy. Wniosek taki nie wynika z żadnej ustawy, w tym także przyjętej w Kodeksie pracy zasady pięciodniowego tygodnia pracy. Nie ma również podstaw do stosowania przez analogię szczególnych unormowań zawartych w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ani w Ordynacji podatkowej. Konieczność zrównania sobót z dniami ustawowo wolnymi od pracy w drodze wykładni art. 57 § 4 KPA - bez stosownej zmiany tego przepisu przez ustawodawcę - nie wynika także z Konstytucji RP.

Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, sygn. akt: II SA/Bk 397/15. W uzasadnieniu orzeczenia Sąd ten stwierdza, iż: „w ocenie Sądu nie budzi wątpliwości że użyte w art. 13b ust. 1 ustawy określenie: "dni robocze" nie może być utożsamiane z ogólnym pojęciem dnia, gdyż w przeciwnym wypadku nie miałyby sensu wprowadzenie zawężonej kategorii "dnia roboczego" z tym przepisem. W tym miejscu podzielić należy pogląd WSA w Krakowie

wyrażony w wyroku z dnia 24 września 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 198/13, że gdyby w przepisie art. 13b ust. 1 ustawy zabrakło określenie dni robocze, to zgodnie z tak zmodyfikowanym jego brzmieniem opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt. 1, pobierałoby się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określonych godzinach lub całodobowo. Nie byłoby wówczas żadnej wątpliwości, że opłata mogłaby być pobierana w każdym dniu tygodnia, a w konsekwencji stawki tej opłaty ustalane przez radę gminy również dotyczyłyby każdego dnia tygodnia. Ustawodawca wyraźnie jednak wyróżnił wśród dni kategorię "dni roboczych", co oznacza zdaniem Sądu, że dniami roboczymi nie są wszystkie dni, jak również to, że w rozumieniu cytowanych przepisów obok "dni roboczych" istnieją także "dni nie-robocze". Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę podziela stanowisko prezentowany przez Radę Miejską w A., że wobec braku definicji legalnej dni roboczych (na co również wskazuje skarżący), 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 21, poz. 28 ze zm.) i obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. (...). W tym miejscu należy też podkreślić, że charakter soboty w rozważanym kontekście był przyczyną wielu wątpliwości tak na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, co spowodowało, że problem ten był przedmiotem rozważań zarówno Sądu Najwyższego w odniesieniu do przepisów kodeksu postępowania cywilnego - postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego - uchwała 7 sędziów NSA Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów cywilnych – zgodnie z art. 115 k.c.- sobota jest traktowana tak jak każdy dzień powszedni. W powołanej zaś uchwale NSA stwierdził, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Warto jednak zaznaczyć, że ww. uchwała NSA odnosi się do przepisu prawa procesowego, a zatem nie dotyczy, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, przepisu prawa materialnego. Z tych też względów Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie podziela poglądu zaprezentowanego w wyroku WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 143/15, że skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., zgodnie z uchwałą 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., to zważywszy na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, soboty należy w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa

administracyjnego, w tym ustawy o drogach publicznych. Jeszcze raz bowiem podkreślić należy, że przepis art. 57 § 4 k.p.a., który stanowi, że jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy dzień powszedni, jest terminem prawa formalnego a nie materialnego. Z tego też względu nawet gdyby upatrywać tak jak tego chce skarżący, zasadności interpretacji pojęcia dnia wolnego od pracy jako obejmującego sobotę w myśl art. 57 § 4 k.p.a., to zauważyć należy, że terminologia ta z racji odmienności gałęzi prawa nie powinna być stosowana na gruncie ustawy o drogach publicznych”.

Tezę o słuszności traktowania soboty jako dnia roboczego umacnia dodatkowo uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2009 roku, sygn. akt: I OSK 388/08, w którym prawidłowo wskazano, że: „jak słusznie wskazał Sąd I instancji sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, o którym mowa w art. 57 § 4 KPA. Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. Nr 4, poz. 28) nie wymienia soboty, jako dnia wolnego od pracy. Należy też podkreślić, że wskazane w skardze kasacyjnej orzeczenia, mające dowodzić tezie przeciwnej, jakoby sobota była dniem ustawowo wolnym od pracy, straciły aktualność wobec najnowszego orzecznictwa zarówno Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak również Sądu Najwyższego, które podziela skład orzekający w niniejszej sprawie (uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP8/03, publ. ONSC 2004, Nr 1, poz. 1; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 marca 2006 r., II GSK 401/05, publ.; wyrok NSA z dnia 17 października 2007 r., I OSK 60/07; publ.)”.

W tym miejscu należy również wskazać na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2003 roku, sygn. akt: IV KZ 43/03. W uzasadnieniu przywołanego orzeczenia sąd wskazał, że za uznaniem soboty jako dnia zwykłego dnia roboczego „przemawia przede wszystkim niebudzący wątpliwości wynik wykładni językowej (por. jednoznaczna treść ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, Dz.U. Nr 4, poz. 28 ze zm.) i systemowej (jeżeli ustawodawca chce unormować kwestię sobót w zakresie terminów odmiennie, to czyni to wyraźnie np. art. 12 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa stanowi, że "jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy"). Zgodnie z Uchwałą Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 1 marca 2007 roku, sygn. akt: III CZP 94/06: „należy przypomnieć, że na czoło

wysuwa się powszechnie akceptowana w orzecznictwie i w piśmiennictwie zasada pierwszeństwa wykładni językowej i subsydiarności wykładni systemowej i funkcjonalnej. Metoda językowa dopuszcza odstępstwa od jej zastosowania wtedy, gdy prowadzi ona do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji. Nie ma w szczególności konieczności potrzeby sięgania po argumenty celowościowe wtedy, gdy już po zastosowaniu reguł znaczeniowych albo metody językowej i dyrektyw systemowych uda się osiągnąć właściwy wynik wykładni, to jest ustalić pozbawione cech niedorzeczności znaczenie interpretowanej normy”. Na podstawie przywołanej powyżej uchwały nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w zakresie ustalenia intencji prawodawcy wykładnia językowa omawianego przepisu jest wystarczająca do ustalenia wskazanych intencji.

Jak już wspomniano na gruncie ustawy o drogach publicznych ustawodawca nie zdecydował się na wskazanie, że sobota jest dniem wolnym od pracy. Wspomniana ustawa nie zawiera tak wyraźnego wskazania zamiaru ustawodawcy dotyczącego ustanowienia soboty jak dnia wolnego, tak jak ustawodawca uczynił to w art. 12 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. W oparciu o powyższe mając na względzie, wielokrotnie przywoływaną dyspozycję art. 57 § 4 k.p.a., stwierdzić należy, że w przypadku braku ustawowego umiejscowienia soboty jako dnia roboczego bądź wolnego od pracy, sąd jako organ władzy sądowniczej nie jest władny wejść w kompetencje władzy ustawodawczej, tworząc tym samym, na potrzeby rozstrzygnięcia danej sprawy, własnej definicji dnia roboczego.

Dokonując również polemiki z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 356/13, stwierdzić należy, że nie zasługuje on na aprobatę. Swoje stanowisko przeciwne składowi orzekający w powołanym orzeczeniu wiązały z wprowadzeniem w Polsce z dniem 1 maja 2001 r. pięciodniowego tygodnia pracy. Sąd ten uzasadniał, że w związku z tą zmianą powszechnie przyjęto, że sobota przestała być dniem powszednim i stała się dniem wolnym od pracy. Pogląd ten jest niegodnym podzielenia, albowiem zwrot "powszechnie uznawana" oznacza, że nie ma on bezpośredniego oparcia w przepisach prawa, a w szczególności w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, na podstawie której należy dokonywać wykładni omawianego pojęcia. Jednakże wyraźnie wskazać należy, że w obecnym kształcie polskiej gospodarki, w związku z dominującą rolą rynku usług powszechną praktyką stało się świadczenie pracy w soboty. Zaznaczyć należy, że to właśnie w tym dniu właściciele np.: sklepów wielko-powierzchniowych, stacji

benzynowych, kin, restauracji, galerii czy muzeów osiągają największe zyski, bowiem to właśnie w tym dniu większość osób dokonuje większych zakupów, spotyka się ze znajomymi na kolacji lub korzysta z usług instytucji świadczących rozrywki. Co więcej, wskazać należy, że wymiar pięciodniowego okresu pracy w tygodniu każdorazowo podlega indywidualnemu ustaleniu z pracodawcą. Wyłącznie od wskazanych ustaleń zależy czy pracownik będzie świadczył na rzecz pracodawcy pracę w sobotę kosztem np. poniedziałku (taki model pracy jest powszechnie przyjęty w służbach ratowniczych oraz instytucjach oferujących usługi z zakresu transportu zbiorowego, a także uczelniach wyższych).

W tym miejscu nie sposób pominąć postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 4 października 2001 roku, sygn. akt: I CZ 116/01. W uzasadnieniu wskazanego powyżej orzeczenia Sąd stwierdził, że: „dodatkowe dni wolne od pracy (w tym soboty) wprowadzone do przepisów kodeksu pracy ustawą z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw nie są dniami uznanymi ustawowo za wolne od pracy w znaczeniu użytym w art. 115 KC i analogicznie także w rozumieniu art. 57 § 4 KPA”.

Pogląd traktujący sobotę jako zwykły dzień roboczy jest również dominujący w doktrynie prawniczej, zgodnie z komentarzem do art. 57 § 4 kpa: „Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zarządzenia kierowników różnych jednostek organizacyjnych mają charakter przepisów wewnętrznych i obowiązują tylko w tych jednostkach. Nie można ich w żadnym przypadku traktować jako równorzędnych z ustawami, skoro nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. W konsekwencji zwolnienia od pracy udzielone na mocy powyższych zarządzeń nie mogą być uznane za dni ustawowo wolne od pracy. Należy poprzeć utrwaloną linię orzecznictwa sądowego nieuwzględniającą soboty jako dnia wolnego od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 KPA (Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski, red. prof. dr hab. Aleksandra Wiktorowska, Warszawa 2016 wyd. C.H. Beck).

Podsumowując powyższe rozważania pewnym jest, że sobota nie może być uznana za dzień wolny na gruncie ustawy o drogach publicznych. Przedstawione powyżej orzecznictwo wprost wskazuje, że zawarta w art. 57 § 4 kpa dyspozycja odnosi się wyłącznie do obliczania terminów prawa procesowego i z tej przyczyny dyspozycja ta nie powinna być rozciągana na przepisy poszczególnych ustaw, regulujących kwestie materialno-prawne. Wniosek ten, jak

powyżej wskazano, można wyciągnąć poprzez bezpośrednią wykładnię językową omawianego artykułu, którego konstrukcja wskazuje, że bezpośrednim celem ustawodawcy było ustanowienie soboty jako dnia wolnego dla potrzeb umożliwienia dochowania terminów do dokonania czynności procesowych. Ponadto identyczny wniosek można wyciągnąć na podstawie wykładni przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Wspomniana ustawa precyzuje, które dni są dniami wolnymi od pracy (wskazuje zatem pośrednio dni, które za wolne od pracy nie mogą zostać uznane). Zatem odnosząc jej zapisy do dyspozycji art. 57 § 4 kpa uznać należy, że na gruncie prawa materialnego, w tym ustawy o drogach publicznych, soboty są dniami roboczymi, o ile z wyraźnego zamiaru ustawodawcy nie wynika co innego.

Po drugie, odnosząc się merytorycznie do zarzutów skarżącego, dotyczących naruszenia przepisów powszechnie obowiązującego prawa poprzez: określenie uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, pomimo braku delegacji ustawowej, w pierwszej kolejności zacytować należy treść art. 30 ust. 2 pkt 2) ustawy o samorządzie gminnym, którego dyspozycja stanowić będzie podstawę poniższych rozważań: „do zadań wójta należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; określanie sposobu wykonywania uchwał; gospodarowanie mieniem komunalnym; wykonywanie budżetu zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.” Z przywołanego powyżej przepisu wynika, że jedną z kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego jest określanie sposobu wykonania uchwał organów uchwałodawczych gminy. Z wykładni językowej omawianego przepisu wynika, iż wymienione przez ustawodawcę zadania organu wykonawczego gminy są przykładowe, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności”. Zatem przyjmując założenie o racjonalności prawodawcy, a także posługując się wykładnią celowościową omawianego przepisu należy stwierdzić, że intencją prawodawcy było wyposażenie organu wykonawczego gminy w kompetencje umożliwiające wykonanie zapisów uchwał rady gminy. Przy czym, sformułowanie „kompetencje umożliwiające wykonanie”, należy w omawianym przypadku rozumieć jako zespół wszystkich przysługujących organowi wykonawczemu kompetencji oraz środków, których zastosowanie może przyczynić się w mniejszym lub większym stopniu do zrealizowania uchwał rady gminy.

Pogląd ten jest powszechnie akceptowalny przez doktrynę prawniczą. Zgodnie z komentarzem do ustawy o samorządzie gminnym: "nie mniej istotnym zadaniem jest określanie sposobu wykonywania uchwał. Organ wykonawczy gminy decyduje zatem o sposobie wcielania w życie uchwał organu stanowiącego. Zdaniem sądów administracyjnych, określenie sposobu wykonania uchwały jest pierwszym etapem jej wykonania. Ogólnie rzecz ujmując, chodzi o wskazanie m.in. środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały. W tym względzie oznacza to, że do zadań wójta należy zdecydowanie, przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków, w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. W związku z powyższym w orzecznictwie zaprezentowano pogląd, że ustanowienie wójta organem wykonawczym gminy nie oznacza, że wszelkie zadania organu wykonawczego wójt wykonuje osobiście. Oczywiście określenie sposobu wykonania konkretnej uchwały zależy od treści danej uchwały, jak również od tego, w jakim zakresie uchwała wymaga wykonania. Jednak, co do zasady, sprawa wykonywania uchwał rady, w tym określenie sposobu ich wykonywania, została ustawowo zaliczona do zadań (kompetencji) wójta, a z żadnego przepisu prawa nie wynika, by rada gminy mogła powierzyć wykonanie podejmowanych przez siebie uchwał organom innym niż wójt (burmistrz, prezydent miasta), np. dyrektorom szkół prowadzonych przez gminę" (Ustawa o samorządzie gminnym - komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa, red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, Warszawa 2011 wyd. C.H. Beck).

Podobny pogląd przyjęty został również w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 czerwca 2015 roku, nr NK-N.4131.34.23.2015.MG: „w przekonaniu organu nadzoru kwestie związane z szeroko rozumianym wykonaniem uchwały, poprzez określenie osób i podmiotów podejmujących czynności mające na celu kontrolę uiszczania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania i wskazanie związanych z tym ich obowiązków, należy do kompetencji organu wykonawczego gminy, tu: Burmistrza Miasta. Wedle przepisów ustawy o samorządzie gminnym to wójt (burmistrz, prezydent miasta) określa sposób wykonywania uchwał (art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Wyłącznie organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do wydawania wskazanym przez siebie pracownikom urzędu gminy (miasta) bądź osobom zatrudnionym

przez gminę na podstawie innego tytułu prawnego poleceń co do sposobu wykonywania przez ten organ postanowień uchwały”.

Z przywołanego powyżej rozstrzygnięcia nadzorczego oraz źródła z doktryny prawniczej należy stwierdzić, iż zarzut skarżącego twierdzący, że organ wykonawczy nie może określić uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, jest bezzasadny.

Jak wykazano organ wykonawczy gminy posiada kompetencję m. in. do określania sposobów wykonania uchwał organu uchwałodawczego jednostek samorządu terytorialnego, a posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem „w szczególności” pozwala na przyjęcie, że do katalogu kompetencji organu wykonawczego gminy można zaliczyć, wszystkie inne uprawnienia, które charakterem i zakresem zastosowania odpowiadają tym wymienionym w ustawie. Pozwala to na przyjęcie, iż organ wykonawczy gminy posiada kompetencje do ustalenia katalogu uprawnień kontrolerów strefy płatnego parkowania. Wniosek ten jest tym bardziej uzasadniony, że bez ustalenia wskazanego katalogu uprawnień, kontrola prawidłowości parkowania w strefie oraz wywiązywania się mieszkańców z obowiązku uiszczania opłaty postojowej byłaby wysoce utrudniona, co z kolei czyniłoby niemożliwym uczynienie zadość celom uchwały ustanawiającej strefę płatnego parkowania, jakim jest przede wszystkim ograniczenie ruchu pojazdów na danym obszarze.

Po trzecie, wskazać należy, że zarzut skarżącego twierdzący, iż zapisy rozdziału 2 § 8 załącznika nr 3, uchwały nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania, stanowią naruszenie art. 2 i art. 32 Konstytucji RP poprzez: ograniczenie możliwości wykupienia abonamentu tylko przez osoby legitymujące się zameldowaniem w strefie płatnego parkowania i posiadających pojazdy na zasadzie własności lub współwłasności, jest bezzasadny, a to ze względów wyeksplikowanych poniżej.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutu skarżącego, w pierwszej kolejności zacytować należy treść art. 13b pkt 2) ustawy o drogach publicznych, którego dyspozycja stanowić będzie podstawę poniższych rozważań: „rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego

parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi”.

W art. 13 ustawodawca wyraźnie wskazał, iż każda osoba korzystająca z drogi publicznej zobowiązana jest do ponoszenia opłaty za postój, o ile następuje on w strefie płatnego parkowania. Wysokość tej opłaty nie jest jednakowa dla każdego uczestnika ruchu drogowego, z intencji prawodawcy wysokość wskazanych opłat podlega istotnym ograniczeniom, ze względu na kryterium podmiotowe (przykładowo ustawodawca zaliczył do kręgu podmiotów podlegających zwolnieniu od opłat pojazdy: Policji, Agencji Bezpieczeństwa czy służb ratownictwa medycznego). Z kolei w art. 13b pkt 2) ustawodawca przyznał organom gminy kompetencję do wprowadzenia wybranego przez nie „uprzywilejowanego” sposobu uiszczania opłaty za parkowanie, wskazując jednocześnie, że preferencyjny system uiszczania opłat może dotyczyć tylko niektórych użytkowników drogi. Okoliczność ta wynika wprost z wykładni językowej omawianego artykułu. Wyrażenie „niektórych” należy, zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego autorstwa Polskiego Wydawnictwa Naukowego, tłumaczyć jako: „pewną część określonej zbiorowości, ograniczoną liczbę zjawisk, zdarzeń”. Dokonując zatem analizy uregulowania zamieszczonego przez ustawodawcę w art. 13b pkt 2) stwierdzić należy, że organy gminy zostały wyposażone w ustawową kompetencję, do różnicowania sposobu uiszczania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania, przez określoną grupę podmiotów, które z kręgu pozostałych wyróżnia wspólna dla nich cecha, pozwalająca skategoryzować je jako pewną część określonej zbiorowości. Przenosząc powyższe rozważania na grunt ustalania wysokości opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania stwierdzić należy, iż skarżony zapis uchwały spełnia wskazane powyżej kryteria, bowiem upoważnia „pewną część określonej zbiorowości” (mieszkańców Miasta Kościana posiadających daną, wspólną dla nich cechę, do wykupienia karty abonamentowej). Co więcej, wskazać należy, że możliwym (ze względu na celowościowy charakter stref płatnego parkowania) jest ustanowienie preferencyjnej stawki abonamentowej dla mieszkańców danego miasta, chociażby ze względu uiszczania przez nich podatków lokalnych, np. w postaci podatku od nieruchomości czy opłaty za użytkowanie wieczyste, które zasilają budżet danej jednostki samorządu terytorialnego. Dochody pochodzące z podatków lokalnych de facto równoważą różnicę w wysokości opłat pobieranych od mieszkańców i osób nie zamieszkujących na terenie danej miejscowości, za pozostawienie pojazdu w strefie parkowania.

W tym miejscu wskazać należy, że 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). Nie oznacza to, że swoboda rady gminy (rady miasta) przy określaniu użytkowników uprawnionych do uiszczania opłaty abonamentowej lub opłaty zryczałtowanej jest nieograniczona. Organ stanowiący gminy jest bowiem w tym zakresie związany dyspozycją art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych, tj. wytycznymi wyznaczania strefy płatnego parkowania i celem, jaki powinien być realizowany poprzez obowiązek ponoszenia opłaty za parkowanie pojazdu w określonej strefie.

Pogląd o zróżnicowanym traktowaniu określonej grupy podmiotów, w zakresie ponoszenia opłat za postój w strefie płatnego parkowania jest dość powszechny zarówno w doktrynie prawniczej jak i orzecznictwie sądowym. W komentarzu do ustawy o drogach publicznych stwierdzono, iż „fakultatywnie rada gminy (rada miasta) może w uchwale o ustaleniu strefy płatnego parkowania wprowadzić dla niektórych kategorii korzystających z dróg preferencyjne zasady ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Przepis art. 13b ust. 4 pkt 2 u.d.p. wprowadza dwa typowe systemy preferencyjne: opłaty abonamentowe i opłaty zryczałtowane oraz szczególny rodzaj preferencyjnej opłaty - stawkę zerową opłaty, która jest w istocie zwolnieniem z obowiązku uiszczania opłaty (...). W praktyce najczęściej występuje wprowadzenie preferencyjnych zasad ponoszenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania dla następujących kategorii użytkowników: mieszkańców w pobliżu ich miejsca zamieszkania, taksówkarzy za postój przez ograniczony czas w związku z oczekiwaniem na pasażera lub wysiadaniem pasażera, właścicieli lub użytkowników pojazdów dostarczających zaopatrzenie do pobliskich sklepów i zakładów usługowych przez czas rozładunku" (Ustawa o drogach publicznych - komentarz, Renata Strachowska, 2011 wyd. Wolters Kulwer SA). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 lutego 2005 roku, sygn. akt: VII Sa/Wa 2258/09, który w uzasadnieniu orzeczenia dotyczącego podobnego stanu faktycznego stwierdził, że „w tym miejscu należy odnieść się do podnoszonego przez stronę skarżącą zarzutu naruszenia norm zawartych w art. 32 i 64 ust. 2 Konstytucji oraz stwierdzić, że brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że unormowania zaskarżonej Uchwały Rady W.

naruszają powołane przez stronę skarżącą 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.(...) równość wobec prawa należy rozumieć tak, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w stopniu równym mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, czy też faworyzujących”. Podobne stanowisko przyjął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 01 kwietnia 2011 roku, sygn. akt: VII Sa/Wa 96/11, który w uzasadnieniu orzeczenia dotyczącego podobnego stanu faktycznego stwierdził, że „udzielenie uprawnień szerokiemu kręgowi podmiotów, nie pozwoliłoby na osiągnięcie celu, jakiemu służy strefa płatnego parkowania, tj. 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 (...). Nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa przyznanie przywileju abonamentowego jedynie tej grupie osób (poza właścicielami pojazdów), która używa samochodu na podstawie umowy o używanie rzeczy (a więc z wyłączeniem sytuacji faktycznych, czyli np. korzystania z pojazdu na podstawie stosunku grzeźnościowego) (...). 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. (...) Dokonanie zatem rozróżnienia odpłatnych umów o używanie rzeczy zawartych w formie pisemnej (czyli z wyłączeniem umów zawartych w formie ustnej) oraz umowy użyczenia zawartej w formie aktu notarialnego (a więc z wyłączeniem umów zawartych w jakiegokolwiek innej formie) w ocenie Sądu, pozwala na wyodrębnienie stosunków prawnych charakteryzujących się porównywalnym znamieniem trwałości, nie wykracza poza granice uznaniowości w sposób sprzeczny z zasadą zróżnicowanie sytuacji prawnej kierujących pojazdami na podstawie odpłatnej umowy o używanie rzeczy oraz władających pojazdami na podstawie umowy użyczenia zawartej w formie aktu notarialnego znajduje wsparcie w wyrażonej w art. 84 Konstytucji zasadzie, iż każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Bezsparnie, opłata za parkowanie na

drogach publicznych w strefie płatnego parkowania jest rodzajem daniny publicznej.” Podobne stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, w wyroku z dnia 21 stycznia 2004 roku, sygn. akt: I SA/Łd 128/03, który w rozważaniach odnośnie zróżnicowanej stawki podatkowej ustanowionej dla różnych podmiotów, jako naruszającej art. 32 ustawy zasadniczej wypowiedział się następująco: ”nie ma charakteru dyskryminującego i nie narusza zasady równości wyrażonej w artykule 32 Konstytucji zróżnicowanie obciążeń podatkowych w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i podmiotów, które działalność taką dopiero rozpoczynają, jeżeli odmienne traktowanie podatników wynika z uzasadnionych względów społecznych i gospodarczych.”

Z powyższych rozważań, a w szczególności z sentencji powołanego powyżej orzecznictwa wynika, że rozwiązanie przyjęte przez Radę Miejską Kościana, w uchwale nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 roku, nie narusza żadnego postanowienia ustawy zasadniczej, w szczególności zaś art. 32. Przywołany akt prawa miejscowego mieści się w granicach swobody uznaniowej prawodawcy miejscowego dot. różnicowania podmiotów, którym może zostać przyznana preferencyjna stawka za parkowania w strefie. Zróżnicowanie to opiera się bowiem na jasnym, przejrzystym i konsekwentnym kryterium jakim w omawianym przypadku jest posiadanie meldunku przy danej ulicy. Szczególnie zapisy uchwały są zgodne z celem wskazanym w dyspozycji art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych, tj. wytycznymi wyznaczania strefy płatnego parkowania i celem, jaki powinien być realizowany poprzez obowiązek ponoszenia opłaty za parkowanie pojazdu w określonej strefie. Gdyby lokalny prawodawca nie zastosował wskazanego powyżej kryterium, mogłoby dojść do kuriozalnej sytuacji, w której jeden podmiot uzyskuje preferencyjną stawkę, za postój pojazdu w kilku różnych częściach kraju lub nawet w obrębie jednego powiatu, w jednym mieście na podstawie meldunku, a w drugim na podstawie faktycznego miejsca zamieszkania, co de facto stwarzałoby możliwość obejścia przepisów prawa.

Po czwarte, zarzut skarżącego twierdzący, że zapisy uchwały nr VIII/74/07 przewidujące, iż dokumentem uprawniającym do nabycia karty abonamentowej jest dowód rejestracyjny pojazdu, w którym osoba wykupująca abonament jest ujawniona jako właściciel lub współwłaściciel pojazdu oraz dowód osobisty właściciela pojazdu ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w strefie, jest niezgodny z art. 2 ustawy zasadniczej. Odnosząc się merytorycznie do zarzutu wskazanego przez skarżącego, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że przepisy uchwały Rady Miejskiej Kościana z dnia 26 kwietnia 2007 roku nr VIII/74/07, w zał. 3 rozdz. II § 8 pkt 2,

nie wskazują, które osoby są uprawnione do korzystania z karty abonamentowej, lecz jedynie dokonuje wyliczenia na podstawie jakich dokumentów mieszkańcom wydawane są karty abonamentowe. Zapisy wskazanego przepisu brzmią następująco: „dokumentem uprawniającym do nabycia abonamentu dla mieszkańca jest dowód rejestracyjny pojazdu, w którym osoba wykupująca abonament jest ujawniona jako właściciel lub współwłaściciel pojazdu oraz dowód osobisty właściciela pojazdu ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w Strefie Płatnego Parkowania”.

Ze wskazanego wyżej przepisu nie sposób wyciągnąć wniosku, że wskazuje on osoby uprawnione do korzystania z karty abonamentowej, co czyni skarżący. Co więcej, nie sposób podzielić również twierdzenia oskarżyciela publicznego, że „ww. zapis ogranicza posiadaczowi karty parkingowej możliwość korzystania z niej, albowiem w konsekwencji upoważnia ona do parkowania w strefie płatnego parkowania jedynie pojazd o wskazanym numerze rejestracyjnym będąc jednocześnie właścicielem tego pojazdu oraz osobą posiadającą meldunek na ulicy do której przypisana jest karta abonamentowa” Twierdzenie to wydaje się chybione głównie ze względu, że postój w strefie płatnego parkowania dotyczy pojazdu, nie zaś osoby pozostawiającej pojazd. Oznacza to, że wykupując kartę parkingową, właściciel lub współwłaściciel zawiera pewnego rodzaju kontrakt, uprawniający do pozostawienia pojazdu, o oznaczonym numerze rejestracyjnym, w strefie płatnego parkowania. Rozwiązanie przyjęte przez miejscowego ustawodawcę jest słuszne głównie z tego względu, że gdyby karta parkingowa była przypisana nie do konkretnego pojazdu, ale do wskazanej z indywidualnych cech osoby, mogła by ona pozostawić w strefie pięć pojazdów jednocześnie i w przypadku wystawienia mandatu, zasłaniając się posiadaną przez siebie kartą parkingową, skutecznie uniknąć nałożenia kary za nieopłacony postój. Sytuacja taka prowadziłaby więc do nadużyć ze strony użytkowników strefy płatnego parkowania i kolidowałaby z ideą wprowadzenia strefy płatnego parkowania w mieście, która w głównej mierze zmierzać ma do ograniczenia ruchu pojazdów w mieście.

Wykupienie karty parkingowej przez właściciela lub współwłaściciela nie musi wiązać się z koniecznością wyłącznego jej używania przez wykupującą ją osobę. Powszechną praktyką jest bowiem użyczenie pojazdu innym osobom fizycznym, zamieszkującym wspólnie w jednym gospodarstwie domowym, bądź pracownikom danego przedsiębiorstwa (będącego właścicielem pojazdu), np. w celu dostawy towaru. W omawianym przypadku najistotniejszą przesłanką jest wyłącznie dokonanie opłaty, za postój pojazdu w strefie

płatnego parkowania, bowiem wykupienie karty parkingowej jest wystarczającą przesłanką, uprawniającą do pozostawienia pojazdu w strefie parkowania. Natomiast w zakresie legitymowania się przy zakupie karty abonamentowej, dowodem osobistym ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat za parkowanie w strefie, uwarunkowane jest okolicznością ustalenia preferencyjnej stawki za parkowanie w strefie dla osób zamieszkujących w jej obrębie. Gdyby w uchwale nie znalazł się kwestionowany przez wzywającego zapis, mogłoby dojść do sytuacji, w której dana osoba nie posiadając meldunku w strefie parkowania, nabyłaby kartę abonamentową na preferencyjnych warunkach, identycznych jak osoby posiadające meldunek w strefie. Sytuacja taka prowadziłaby do zrównania pozycji prawnej osób nie posiadających meldunku w Kościanie z tymi, które taki meldunek posiadają i w konsekwencji prowadziłyby to wyłudzeń kart abonamentowych przez osoby z różnych części kraju lub do ich niekontrolowanego obrotu poprzez indos na osoby trzecie.

W tym miejscu wskazać należy, że stawka preferencyjna powinna w głównej mierze dotyczyć osób zameldowanych w jej obrębie, które korzystają z niej na co dzień, nie zaś dowolnej grupy osób, czego de facto domaga się skarżący wskazując na, w jego ocenie, niezgodność wskazanych zapisów z ustawą zasadniczą. Wskazać również należy, że żaden przepis omawianej uchwały Rady Miejskiej Kościana nie zabrania, aby osoba korzystająca z pojazdu na podstawie użyczenia mogła posługiwać się kartą pojazdu zakupioną przez właściciela, na numer rejestracyjny danego pojazdu. W takim przypadku jedyną istotną okolicznością jest fakt „posiadania” przez dany pojazd uprawnień do postoju w strefie płatnego parkowania, w postaci uwidocznienia numerów rejestracyjnych, tj. jego cech indywidualizujących, na karcie abonamentowej. Wówczas bowiem bez znaczenia będzie okoliczność kto faktycznie pozostawił pojazd w strefie, gdyż z karty abonamentowej będzie wynikał dowód uiszczenia opłaty za pojazd, który jak już wskazano jest jedyną przesłanką uprawniającą do pozostawienia pojazdu w strefie płatnego parkowania.

Teza ta jest słuszna głównie ze względów praktycznych. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 stycznia 2014 roku, sygn. akt: II GSK 1816/12: „przyjmuje się, że "korzystającym z dróg publicznych" może być zarówno właściciel, jak i każda inna osoba, która faktycznie włada danym pojazdem i to niezależnie od tego, czy ma do tego tytuł prawny, czy też weszła bezprawnie w posiadanie pojazdu. Korzystającym z dróg publicznych niekoniecznie musi być właściciel samochodu.” Podobne

stanowisko wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 7 grudnia 2011 roku, sygn. akt: I SA/Sz 632/11: „błędny jest założenie, iż korzystającym z drogi publicznej jest wyłącznie kierujący pojazdem. Z drogi publicznej korzystać może osoba mająca trwale fizyczne władztwo nad pojazdem (właściciel, leasingobiorca, dzierżawca itp.) także w sytuacji, gdy z drogi tej korzysta za pośrednictwem innych osób, którym władztwo na tym pojazdem okazjonalnie powierzyła”.

Z przywołanego powyżej orzecznictwa sądownictwa administracyjnego, wynika, że korzystającym z drogi publicznej, a więc w konsekwencji osobą parkującą pojazd w strefie płatnego parkowania, może być każda osoba posiadająca faktyczne władztwo nad pojazdem. Logicznym pozostaje zatem wniosek, że zastosowane przez Radę Miejską Kościana rozwiązanie jest słuszne i praktyczne, albowiem przewiduje konieczność uiszczenia tylko jednej opłaty za postój pojazdu w strefie (na podstawie jego numerów rejestracyjnych). Odmienne stanowisko proponowane przez wzywającego, wiązałoby się z koniecznością wykupienia karty parkingowej przez każdą osobę, której pojazd zostanie użyty, np. pięcioosobowa rodzina posiadająca jeden pojazd, musiałaby wykupić pięć kart parkingowych, aby każdy jej członek mógł zgodnie z przepisami pozostawić pojazd w strefie płatnego parkowania, co wiązało by się z pięciokrotnym wzrostem kosztów, w porównaniu do przyjętego w uchwale rozwiązania.

Podsumowując, stwierdzić należy, że ze względu na niewykazanie przez skarżącego uchybień Rady Miejskiej Kościana w zakresie przyjętych rozwiązań dotyczących uregulowania sposobu funkcjonowania strefy płatnego parkowania w Kościanie, w szczególności sprzeczności zapisów uchwały nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania, z przepisami ustawy zasadniczej oraz ustawy o drogach publicznych, Rada Miejska Kościana uważa niniejszą odpowiedź za konieczną i w pełni uzasadnioną.

Mając na uwadze powyższe, wnosi się jak w petitum niniejszego pisma.

(-) Piotr Ruszkiewicz  
Przewodniczący Rady Miejskiej Kościana

Załączniki:

1. uporządkowane i ponumerowane akta sprawy,
2. Uchwała Rady Miejskiej Kościana z dnia 9 czerwca 2016 r w nr XV/175/16 sprawie zmiany Uchwały nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania,
3. skarga Prokuratora Okręgowego w Poznaniu z dnia 4 czerwca 2016 r.,
4. 2 odpisy pisma wraz z załącznikami.