

Uchwała Nr XV/174/16
Rady Miejskiej Kościana

z dnia 9 czerwca 2016 r.

w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446) Rada Miejska Kościana uchwała, co następuje:

§ 1. Po rozpoznaniu wezwania do usunięcia naruszenia prawa w uchwale nr VIII/74/07 Rady Miejskiej Kościana z dnia 26 kwietnia 2007 roku w sprawie ustalenia w Kościanie strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłat za parkowanie, wysokości stawek opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania uznaje się, że:

1) zarzuty podniesione przez wnoszącego dotyczące:

- a) regulacji zamieszczonej w załączniku nr 2 rozdz. II pkt 1 („stawka abonamentu miesięcznego dla mieszkańców ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat w Strefie Płatnego Parkowania”), mającej stanowić dyskryminację osób, które mieszkają na ulicy objętej strefą płatnego parkowania, a nie posiadają w tym miejscu zameldowania,
- b) zapisu uchwały przewidującego obowiązek uiszczenia opłaty stanowiącej równowartość biletu parkingowego, w wysokości odpowiadającej przekroczonemu czasowi parkowania, obok opłaty dodatkowej, mającego stanowić przekroczenie delegacji ustawowej, będącego w sprzeczności z art. 13f pkt 2) ustawy o drogach publicznych,
- c) zapisów uchwały przewidujących obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania w soboty jako sprzecznych z art. 13 b ust 1 ustawy o drogach publicznych, albowiem w rozumieniu wskazanego przepisu sobota nie może być uznana za dzień roboczy,
- d) zapisów uchwały określających, 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, jako niezgodnych z art. 2 ustawy zasadniczej oraz stojącym w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, bowiem o tym

- czy roszczenie zgłaszane przez dany podmiot jest zasadne, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe, w tym przede wszystkim sądy powszechne,
- e) zapisów uchwały przewidujących, iż bilety parkingowe niezwłocznie po ich zakupieniu muszą być umieszczone za przednią szybą wewnątrz pojazdu w sposób umożliwiający ich odczytanie, jako sprzecznych z art. 13b ust. 4 pkt 3 i art. 13f ustawy o drogach publicznych,
 - f) zapisów uchwały przewidujących określenie uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, jako stanowiących przekroczenie delegacji ustawowej wyrażonej w art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, gdyż nie należy do kompetencji Rady Miasta

nie są zasadne;

2) zarzuty twierdzące, że:

- a) zapisy uchwały przewidujące, iż wykupienie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do roszczeń wobec biura strefy płatnego parkowania, w sytuacji braku miejsc postojowych, stanowi naruszenie obowiązującego porządku prawnego, bowiem w ocenie wzywającego jedynym organem władnym rozstrzygać czy dane roszczenie jest zasadne może być sąd powszechny
- b) zapisy uchwały przewidujące, że opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jako niezajdujące oparcia w przepisach prawa i stanowiące przekroczenie delegacji ustawowej uznaje się za zasadne.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Miejskiej, zobowiązując go do przekazania Wzywającemu niniejszej uchwały wraz z uzasadnieniem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

(-) Piotr Ruszkiewicz

Uzasadnienie do Uchwały Nr XV/174/16

Rady Miejskiej Kościana

z dnia 9 czerwca 2016 r.

W dniu 02 maja 2016 roku do Urzędu Miejskiego Kościana wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, sporządzone przez Pana P. T. We wskazanym piśmie wzywający, powołując się na art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wezwał Burmistrza Miasta Kościana do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie części zapisów podjętej przez Urząd Miejski uchwały nr VIII/74/07 z dnia 26 kwietnia 2007 roku. Wzywający wskazał, że uchwała stanowi istotne naruszenie prawa, ze względu na zawarte w jej załącznikach postanowienia, tj. w zał. nr 3 rozdz. II pkt 1 oraz zał. nr 2 rozdz. III pkt 2, oraz zał. nr 3 rozdz. I § 2 pkt 2, oraz zał. nr 3 rozdz. II § 8 pkt 1 i 2, oraz zał. nr 3 rozdz. III § 11 pkt 2 lit. a w zw. z zał. nr 3 rozdz. II § 9 pkt 1, oraz zał. nr 3 rozdz. III § 11 pkt 4, oraz zał. nr 3 rozdz. IV § 12 i 13 w zw. z art. 7, 32 i 94 Konstytucji RP.

Wzywający mylnie wskazał organ, który w jego przekonaniu dopuścił się naruszenia prawa, bowiem organem właściwym do usunięcia, ewentualnych naruszeń prawa w bieżącej sprawie może być tylko organ uchwałodawczy, tj. organ w którego kompetencjach leży uchwalanie aktów prawa miejscowego (uchwał np. w przedmiocie utworzenia strefy płatnego parkowania).

Wzywający domaga się od organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego „usunięcia prawa poprzez uchylenie części zapisów uchwały podjętej przez Urząd Miejski”, co stanowi kolejny istotny błąd formalny wzywającego. Wezwanie z tak sformułowanym żądaniem czyni je całkowicie niemożliwym do spełnienia, albowiem organ wykonawczy gminy nie posiada kompetencji do uchylenia części zapisów uchwały organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, a ponadto, co wyraźnie należy wskazać, organem uchwałodawczym gminy nie jest urząd miejski lecz Rada Miejska Kościana.

1. Zarzut wzywającego twierdzący, że zamieszczona w załączniku nr 2 rozdz. II pkt 1 regulacja („stawka abonamentu miesięcznego dla mieszkańców ze stałym lub czasowym zameldowaniem przy ulicy objętej pobieraniem opłat w Strefie Płatnego Parkowania”), stanowi dyskryminację osób które mieszkają na ulicy objętej strefą płatnego parkowania, a nie posiadają w tym miejscu zameldowania.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutu wzywającego, w pierwszej kolejności zacytować należy treść art. 13 oraz art. 13b pkt 2) ustawy o drogach publicznych, których dyspozycje stanowiąc będą podstawę poniższych rozważań:

- **Art. 13 ustawy o drogach publicznych:** *„korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania”;*
- **Art. 13b pkt 2) ustawy o drogach publicznych:** *„rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi”.*

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 niektórych użytkowników drogi. Okoliczność ta wynika wprost z wykładni językowej omawianego artykułu, bowiem wyrażenie „*niektórych*” należy, zgodnie z definicją zawartą w słowniku języka polskiego autorstwa PWN, 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 wynika 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. Przenosząc powyższe rozważania na grunt wysokości opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania stwierdzić można, iż możliwym 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 miejscowy budżet. Dochody pochodzące z podatków lokalnych *de facto* zrównoważą 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. Renata Strachowska w komentarzu do omawianego przepisu stwierdza, 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.” 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 różnicowań 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 grzecznościowego).*” (...) *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 różnicowania. 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 różnicowanie 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. Bezspornie, 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 różnicowanej 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 różnicowanie obciążeń podatkowych w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą i podmiotów, które działalność taką dopiero rozpoczynają, jeżeli odmiennie traktowanie podatników wynika z uzasadnionych względów społecznych i*

gospodarczych.” W tym miejscu wskazać również należy, że z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 03 lipca 2014 roku, sygn. akt: III SA/Kr 1203/13 wynika, że „za naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) uznać należy wprowadzenie możliwości wykupienia abonamentu postojowego tylko dla mieszkańców zamieszkujących z zamiarem pobytu stałego, a pozbawienie takiej możliwości mieszkańców zamieszkujących na pobyt czasowy. Takie zróżnicowanie praw mieszkańców strefy płatnego parkowania uznać należy za niedopuszczalną dyskryminację tej grupy mieszkańców, których zamieszkiwanie na terenie strefy ma charakter czasowy.”

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, zdaje się nie naruszać 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.

2. Zarzut wzywającego twierdzący, że zapisy uchwały nr VIII/74/07 przewidujące obowiązek uiszczenia opłaty stanowiącej równowartość biletu parkingowego, w wysokości odpowiadającej przekroczonemu czasowi parkowania, obok opłaty dodatkowej, **stanowią przekroczenie delegacji ustawowej oraz są sprzeczne z art. 13f pkt 2) ustawy o drogach publicznych.**

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów wzywającego, w pierwszej kolejności zacytować należy treść art. 13f ustawy o drogach publicznych, których dyspozycje stanowiąc będą podstawę poniższych rozważań:

- **Art. 13f ustawy o drogach publicznych:**

1. Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową.

2. 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.
3. Opłatę dodatkową, o której mowa w ust. 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi.

W art. 13f ustawodawca zamieścił przesłankę, której ziszczenie warunkuje obligatoryjne nałożenie, na osobę parkującą w strefie płatnego parkowania opłaty dodatkowej. Wskazaną powyżej przesłanką jest nieuiszczenie opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Oznacza to, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej powstaje *ex lege*, tzn. z mocy samego prawa, a organy gminy nie mogą w tym zakresie poczynić żadnych odstępstw, chyba że ukarana osoba udokumentuje, że uiściła opłatę za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. Jediną kompetencją organów gminy w zakresie opłaty dodatkowej jest ustalenie jej wysokości oraz sposobu jej pobierania. Jako, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej jest immanentnie związany z nieopłaceniem postoju w strefie płatnego parkowania, tzn. jego istnienie jest uzależnione od zaistnienia okoliczności wskazanych przez ustawodawcę, to nie sposób przyjąć, że jej uiszczenie zwalnia ukaranego od dokonania opłaty za parkowanie w strefie parkowania. Wynika to przede wszystkim z wykładni językowej omawianego artykułu, w którym ustawodawca użył określenia **za nieuiszczenie opłat** pobiera się opłatę dodatkową.

Z powyższego wynika, że opłata dodatkowa wymierzana jest za niespełnienie ustawowego obowiązku dokonania opłaty za postój w strefie nie zaś zamiast tego obowiązku. Przyjęcie, że opłata dodatkowa zastępuje opłatę za postój w strefie jest również sprzeczne z zamiarem ustawodawcy, bowiem opłata dodatkowa, jak sama nazwa wskazuje, pobierana jest obok opłaty „podstawowej” i ma stanowić element sankcji za nieuczynienie zadość ustawowemu obowiązkowi opłacenia postoju w strefie płatnego parkowania, przy czym wskazać należy, że sankcja ta nie może być uznana za samoistną, jest ona bowiem związana z faktem nieuiszczenia opłaty podstawowej. Mając na względzie, że obowiązek uiszczenia obu opłat powstaje *ex lege* (opłata podstawowa za samo postawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania, a opłata dodatkowa za nie uiszczenie opłaty podstawowej), to nie można uznać, że jedna zastępuje drugą, lecz w przypadku ich nałożenia powstaje obowiązek uiszczenia obu.

Pogląd ten jest powszechnie akceptowalny zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie prawniczej. Renata Strachowska w komentarzu do omawianego przepisu stwierdza, iż: *„Przepis art. 13f ust. 1 statuuje obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej jako sankcję nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania.”* Pogląd ten podzielają również sądy

administracyjne m. in.: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 11 sierpnia 2010 roku, sygn. akt: III SA/Po 149/10: „Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu (w tym opłaty dodatkowej) powstaje z mocy prawa, bez potrzeby konkretyzacji tego obowiązku w drodze decyzji, stwierdzić należy, iż po stronie zarządcy drogi nie powstaje obowiązek doręczania właścicielowi pojazdu takiej decyzji. Sporządzane przez inspektora, w razie stwierdzenia nieuiszczenia opłaty za parkowanie swoistego zawiadomienia: "wezwania - raportu", dokumentuje fakt nieuiszczenia opłaty, a zarazem informuje właściciela pojazdu o powstałym obowiązku dokonania opłaty, co zgodnie z art. 13f ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115 ze zm.) powoduje powstanie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej.”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 09 stycznia 2008 roku, sygn. akt: II SA/Sz 848/07: „Nie ma podstaw do kwestionowania poglądu, że obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115) nie jest obowiązkiem wynikającym z mocy prawa. Okoliczność, że przepis wprowadzający tę opłatę jest usytuowany dopiero w art. 13f ustawy o drogach publicznych, nie zmienia faktu, że odnosi się do opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1. Opłata dodatkowa funkcjonalnie związana jest z opłatą za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania, a ustawowe określenie: "Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową", wskazuje na to, że obowiązek jej uiszczenia wynika z mocy prawa, zwłaszcza że ustawodawca nie przewidział konieczności wydawania w tym przedmiocie decyzji lub innego aktu administracyjnego.” oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 09 sierpnia 2012 roku, sygn. akt: I OSK 1154/12: „Obowiązek dokonania opłaty za parkowanie pojazdu w określonej strefie jest funkcjonalnie związany z obowiązkiem udokumentowania wykonania obowiązku. Przyjęcie rozwiązania, że stosowny dowód opłaty umieszcza się za przednią szybą pojazdu samochodowego w sposób widoczny, jest racjonalne zarówno z punktu widzenia wnoszącego opłatę, jak i pobierającego. Przyjęcie w uchwale rady gminy takiej formy dokumentowania dokonania opłaty nie stanowi dodatkowego pozaustawowego obowiązku, którego niewykonanie oznacza konsekwencję w postaci opłaty dodatkowej. Opłatę dodatkową pobiera się bowiem za nieuiszczenie opłaty, a nie za nieumieszczenie w określonym miejscu dowodu jej dokonania. Jeżeli więc uiszczono obowiązującą opłatę za parkowanie, to zawsze można to wykazać, nawet w sytuacji, gdy nie umieszczono stosownego dowodu w określonym miejscu w samochodzie”.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że zarzuty wzywającego twierdzące, iż zamieszczone w uchwale nr VIII/74/07 Rady Miejskiej Kościana z 26 kwietnia 2007 roku postanowienie nakładające obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej, za nieopłacenie postoju w strefie płatnego parkowania obok opłaty podstawowej stanowi przekroczenie delegacji ustawowej, wydają się być chybione. Jak wykazano powyżej obowiązek uiszczenia obu wskazanych powyżej

opłat powstaje z mocy samego prawa, w związku z czym organy gminy nie mogą w aktach prawa miejscowego nie przewidzieć rozwiązania innego niż, nakładającego na użytkownika strefy płatnego parkowania obowiązku uiszczenia obu wskazanych opłat, w sytuacji gdy spełnione są ustawowe przesłanki. Stanowiło by to bowiem naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

3. Zarzut wzywającego twierdzący, że zapisy uchwały nr VIII/74/07 przewidujące obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania w soboty **jest sprzeczny z art. 13b ust 1 ustawy o drogach publicznych, albowiem w rozumieniu wskazanego przepisu sobota nie może być uznana za dzień roboczy.**

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów wzywającego, w pierwszej kolejności zacytować należy treść art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, których dyspozycje stanowiąc będą podstawę poniższych rozważań:

- **Art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych:** Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo.

W omawianym artykule 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 prowadziłyby do uznania, iż omawiany przepis jest wewnętrznie 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 dorobkiem doktryny prawniczej oraz orzecznictwa. 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 ustawie 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), prowadziłyby 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 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.

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 miałoby 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 ustalone 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. Jak słusznie zauważa Rada rozróżnienie dni tygodnia na robocze i pozostałe zostało przeprowadzone 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. 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**”.

Odnosząc się z kolei do powołanego przez wzywającego wyroku 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 wiązał 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 zdaje się być nie godnym 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.

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, autorstwa prof. Marka Wierzbowskiego: *„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, chociaż dla porządku wskazać trzeba, że w literaturze przedmiotu można spotkać stanowisko przeciwne (zob. A. Wróbel, [w:] Jaśkowska, Wróbel, Komentarz, 2009, s. 335).”*

Podsumowując powyższe rozważania wydaje się, 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. Zgodnie z Uchwałą Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z 01 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.

4. Zarzut wzywającego twierdzący, że zapisy uchwały nr VIII/74/07 przewidujące, iż wykupienie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do roszczeń wobec biura strefy płatnego parkowania, w sytuacji braku miejsc postojowych, **stanowi naruszenie obowiązującego porządku prawnego, bowiem w ocenie wzywającego jedynym organem władnym rozstrzygać czy dane roszczenie jest zasadne może być sąd powszechny.**

We wskazanym powyżej zakresie wzywający ma słuszość. Obowiązujące przepisy prawa nie dopuszczają możliwości ograniczenia roszczeń przysługujących osobom trzecim wobec gminy, bowiem o tym, czy zgłaszane przez dany podmiot roszczenie jest zasadne, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe, w tym przede wszystkim sądy powszechne. Znajdujący się w uchwale zapis przewidujący powyższe rozwiązanie jest sprzeczny z przepisami powszechnie obowiązującego prawa i powinien zostać wykreślony ze wskazanej uchwały.

Powyższą tezę potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 września 2010, sygn. akt: III SA/Wr 428/10: *„Nie budzi wątpliwości na tle art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, że przewidziana w § 2 załącznika nr (...) do uchwały opłata za wydanie kart abonamentowych nie znajduje oparcia w treści przywołanego przepisu ustawy. Opłata za czynność wydania karty abonamentowej nie może być uznana za tożsamą z opłatą abonamentową, lub jej składową część, gdyż w pojęciu opłaty abonamentowej chodzi wyłącznie o opłatę w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy, czyli za parkowanie w strefie, z tą różnicą, że ustalanej w formie abonamentu. Analogicznie nie znajduje żadnych podstaw w ustawie regulacja zawarta w § 2 ust. 3 załącznika nr (...) określająca, że posiadanie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do roszczeń wobec BSPP w przypadku braku miejsc postojowych. Przepisy prawa miejscowego nie mogą wyłączać odpowiedzialności gminy z tytułu roszczeń osób trzecich, formułowanych na jakiegokolwiek podstawie. Z tego względu zastrzeżenie zawarte w § 2 ust. 3 załącznika nr (...) do uchwały jest niezgodne z prawem. W zakresie praw i obowiązków stanowią wyłącznie ustawy”*; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

siedzibą w Gorzowie Wlkp. Z dnia 30 listopada 2011, sygn. akt: II SA/Go 797/11: *”Prokurator słusznie podniósł w skardze, iż w akcie prawa miejscowego nie może znaleźć się zastrzeżenie, w myśl którego posiadanie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do dochodzenia roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych w Strefie Płatnego Parkowania. Takie zastrzeżenie stoi w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, bowiem o tym, czy zgłaszane przez dany podmiot roszczenie jest zasadne, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe, w tym przede wszystkim sądy powszechne. Nie można a priori ograniczyć obywatelowi możliwości dochodzenia jego praw, nawet jeżeli roszczenie okaże się nieuzasadnione”*; oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gorzowie Wlkp. z dnia 24 września 2015, sygn. akt: II SA/Go 424/15: *„Oдноśnie uchwalonego w punkcie 6 Rozdziału III zastrzeżenia, że wykupienie abonamentu nie stanowi podstawy do roszczeń wobec administratora strefy w przypadku braku miejsc postojowych Wojewoda słusznie podniósł w skardze, iż w akcie prawa miejscowego nie może znaleźć się zastrzeżenie, w myśl którego posiadanie karty abonamentowej nie stanowi podstawy do dochodzenia roszczeń w przypadku braku miejsc postojowych w strefie płatnego parkowania. Takie zastrzeżenie stoi w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, bowiem o tym, czy zgłaszane przez dany podmiot roszczenie jest zasadne, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe, w tym przede wszystkim sądy powszechne. Nie można a priori ograniczyć obywatelowi możliwości dochodzenia jego praw, nawet jeżeli roszczenie okaże się nieuzasadnione.”*

W związku z powyższym zasadnym wydaje się wykreślenie wskazanego przepisu z przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej Kościana.

5. Zarzut wzywającego 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 oraz stoi w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym bowiem o tym czy roszczenie zgłaszane przez dany podmiot jest zasadne, władne są orzekać i rozstrzygać odpowiednie organy państwowe, w tym przede wszystkim sądy powszechne.**

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów wskazanych przez wzywającego, 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”*.

Z wskazanego wyżej przepisu nie sposób wyciągnąć wniosku, że wskazuje on osoby uprawnione do korzystania z karty abonamentowej, co czyni wzywający. Co więcej, nie sposób podzielić również twierdzenia wzywającego, że *„ww. zapis ogranicza posiadaczowi karty parkingowej możliwość korzystania z niej, albowiem w konsekwencji upoważnia ona do parkowania w strefie płatnego parkowania jedynie pojazdu o wskazanym numerze rejestracyjnym będąc jednocześnie właścicielem tego pojazdu oraz osobą posiadającą meldunek na ulicy do której przypisana jest karta abonamentowa”*. Twierdzenie wzywającego wydaje się chybione głównie ze względu, że postój w strefie płatnego parkowania dotyczy pojazdu, nie zaś osoby stawiającej 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 wydaje się być 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 i w przypadku wystawienia mandatu, zasłaniając się posiadaną przez siebie kartą parkingową, skutecznie uniknąć nałożenia kary za nieopłacony postój. Sytuacja taka prowadziłaby wprost 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 prowadziłaby 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 wzywający wskazując na, w jego ocenie, niezgodność wskazanych zapisów z ustawą zasadniczą oraz intencjami prawodawcy.

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 przejazd, który jak już wskazano jest jedyną przesłanką uprawniającą do pozostawienia pojazdu w strefie płatnego parkowania.

Teza ta wydaje się być 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 07 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.”*

Skoro jak wynika z przywołanych powyżej orzeczeń 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 wydaje się być wniosek, że zastosowane przez Radę Miejską Kościana rozwiązanie jest słuszne i praktyczne, albowiem przewiduje konieczność uiszczenia tylko jednej opłaty za postój w strefie, na podstawie jego numerów rejestracyjnych. Odmiennie 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 pierwszego rozwiązania.

6. Zarzut wzywającego twierdzący, że zapisy uchwały nr VIII/74/07 przewidujące, iż bilety parkingowe niezwłocznie po ich zakupieniu muszą być umieszczone za przednią szybą wewnątrz pojazdu w sposób umożliwiający ich odczytanie, są sprzeczne z art. 13b ust. 4 pkt 3 i art. 13f ustawy o drogach publicznych.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów wzywającego, w pierwszej kolejności zacytować należy treść art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ustawy o drogach publicznych, których dyspozycje stanowiąc będą podstawę poniższych rozważań:

- **Art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych:** Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:
 - 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;
 - 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
 - 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.
- **Art. 13f ustawy o drogach publicznych:**
 - 1) Za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową.
 - 2) 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.

- 3) Oplatę dodatkową, o której mowa w ust. 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi.

Na wstępie zauważyć należy, że ustawodawca rzeczywiście, co słusznie zauważa wzywający, nie upoważnił rady gminy do nakładania kary za nieopłacony postój, tylko z powodu nie umieszczenia dowodu dokonania opłaty za postój, w postaci biletu parkingowego, w widocznym miejscu za przednią szybą pojazdu. Wskazuje na to bezpośrednio wykładnia językowa art. 13f ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którą opłatę dodatkową pobiera się tylko za nieuiszczenie opłaty za parkowanie, nie zaś za nieumieszczenie dowodu dokonania takiej opłaty w określonym miejscu, np. za przednią szybą pojazdu. Zdanie to podziela Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 22 kwietnia 2009 roku, sygn. akt: II SA/Go 88/09: „Przepis art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.) przyznaje radzie gminy (radzie miasta) legitymację wyłącznie do ustalenia wysokości opłat dodatkowych za nieuiszczenie należności parkingowej. Brak zatem upoważnienia dla rady gminy (rady miasta) do pobierania innych opłat dodatkowych, w szczególności za nieumieszczenie dowodu opłaty w określony sposób”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 września 2015 roku, sygn. akt: III SA/Łd 734/15: „Rada wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, objęła bowiem sankcją osoby, które opłaciły postój, tyle że dowód opłaty nie zawiera numeru rejestracyjnego pojazdu, czy też prawidłowego numeru rejestracyjnego pojazdu. Sąd nie kwestionuje prawa rady do nałożenia obowiązku udokumentowania uiszczenia opłaty przez wyłożenie dowodu jej uiszczenia w sposób umożliwiający jego odczytanie, ale kwestionuje (jako przekroczenie delegacji ustawowej) prawo rady do nałożenia sankcji za fakt braków lub błędów w dowodzie uiszczenia opłaty, skoro opłatę dodatkową pobiera się (jak mówi ustawodawca) za nieuiszczenie opłaty” oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 23 grudnia 2014 roku, sygn. akt: II SA/Bk 992/14: „Artykuł 13f ust. 2 ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 260) daje upoważnienie dla rady gminy jedynie do określenia wysokości i sposobu pobierania opłaty dodatkowej w przypadku nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania. Nałożenie tej sankcji za niewyłożenie dowodu opłaty w pojeździe w konkretny sposób (ustalony przez radę gminy) stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z tego przepisu.”

Z przywołanego powyżej orzecznictwa wynika, że rada gminy nie może nałożyć kary w postaci opłaty dodatkowej, za nieumieszczenie dowodu jej uiszczenia za przednią szybą samochodu. To jednak nie sposób oprzeć się wrażeniu, że zapis ten ma na celu przede wszystkim usprawnienie przebiegu kontroli uiszczenia opłaty, dokonywanej przez wyznaczonych

pracowników strefy parkowania oraz uniknięcia sytuacji, w której kierujący pojazdem zostanie niesłusznie ukarany za pozostawienie pojazdu w strefie bez uiszczenia opłaty. Z powyższego wynika, że zapis poczyniony przez Radę Miejską Kościana, przewidujący konieczność udokumentowania uiszczenia opłaty za parkowanie poprzez umieszczenie kwitu parkingowego za przednią szybą pojazdu, ma charakter wyłącznie porządkowy, usprawniający przebieg kontroli uiszczenia opłaty. Dopóki zatem organ uprawniony do pobierania opłat za postój w strefie, nie wyciąga żadnych negatywnych konsekwencji za nieumieszczenie dowodu opłacenia postoju za przednią szybą pojazdu, dopóty regulacja, ze względów celowościowych nie może zostać uznana za sprzeczną z obowiązującym prawem.

Powyższy pogląd podziela Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 09 sierpnia 2012 roku, sygn. akt: I OSK 1154/12, który w uzasadnieniu orzeczenia stwierdził, że: „Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy o drogach publicznych korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Przepis ten statuuje więc generalną zasadę ponoszenia opłat za parkowanie samochodów w strefie płatnego parkowania. Jednocześnie wprowadzając w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, sankcję za nieuiszczenie tych opłat w postaci opłaty dodatkowej. Natomiast art. 13b ustawy zawiera szczegółowe unormowania dotyczące powyższego obowiązku, przewidując jednocześnie upoważnienie dla rady gminy do ustalenia m.in. stawek opłaty, rodzajów opłat, a także określenia sposobu jej pobierania. Na podstawie tego ustawowego upoważnienia została podjęta uchwała, która wprawdzie stanowi akt prawa miejscowego, a więc akt powszechnie obowiązujący na obszarze działania jedynie Rady Miasta S., ale ma charakter aktu wykonawczego do ustawy o drogach publicznych i musi spełniać określone wymogi. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych. Treść i cel aktu wykonawczego jest zdeterminowana przez cel ustawowy, który ma wykonać. Służy on bowiem realizacji celów wyrażonych w ustawie (m.in. wyrok z dnia 22 listopada 1999 r. U 6/99, z dnia 9 kwietnia 2001 r. U 10/00). W niniejszej sprawie tym celem jest realizacja obowiązku ponoszenia przez korzystających z dróg publicznych opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania. Temu celowi służy zarówno ustalenie przez radę gminy konkretnej strefy płatnego parkowania, jak i ustalenie rodzajów i wysokości opłat, a także sposobu ich pobierania. Konsekwencją ustawowego obowiązku uiszczania opłat jest konieczność udokumentowania faktu jego wykonania. Zwłaszcza że ustawa przewiduje sankcje za niewywiązanie się z tego obowiązku w postaci opłaty dodatkowej. W związku z tym realizując cel ustawowy, rada gminy poprzez określenie formy wykazania spełnienia obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie nie naruszyła stosownego upoważnienia ustawowego. Jak słusznie podniósł Sąd I instancji

obowiązek dokonania opłaty za parkowanie pojazdu w określonej strefie jest funkcjonalnie związane z obowiązkiem udokumentowania wykonania obowiązku. Przyjęte zaś rozwiązanie, że stosowny dowód opłaty umieszcza się za przednią szybą pojazdu samochodowego w sposób widoczny, jest racjonalne zarówno z punktu widzenia wnoszącego opłatę, jak i pobierającego. Podkreślić przy tym należy, iż przyjęta w kwestionowanej uchwale forma dokumentowania dokonania opłaty nie stanowi dodatkowego pozaustawowego obowiązku, którego niewykonanie oznacza konsekwencję w postaci opłaty dodatkowej. Opłatę dodatkową pobiera się bowiem za nieuiszczenie opłaty, a nie za nieumieszczenie w określonym miejscu dowodu jej dokonania. Jeżeli więc uiszczono obowiązującą opłatę za parkowanie, to zawsze można to wykazać, nawet w sytuacji gdy nie umieszczono stosownego dowodu w określonym miejscu w samochodzie.

Reasumując powyższe rozważania należy przyjąć, iż wskazany przez Radę Miejską Kościana obowiązek udokumentowania uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, ma charakter wyłącznie porządkowy. Ponadto dopóki organ uprawniony do pobierania opłat za postój w strefie, nie wyciąga żadnych negatywnych konsekwencji za nieumieszczenie dowodu opłacenia postoju za przednią szybą pojazdu, dopóty regulacja, ze względów celowościowych nie może zostać uznana za sprzeczną z obowiązującym prawem, gdyż w tym zakresie zapis ten nie będzie stanowił przekroczenia ustawowego upoważnienia organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego, do ustalenia konsekwencji finansowych pozostawienia pojazdu w strefie, w przypadku nieuiszczenia opłaty za postój.

7. Zarzut wzywającego twierdzący, że zapisy uchwały nr VIII/74/07 przewidujące, że opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, **nie znajdują oparcia w przepisach prawa i stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.**

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów wzywającego, w pierwszej kolejności zacytować należy treść § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, których dyspozycje stanowią będą podstawę poniższych rozważań:

- **Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” §137 W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.**

- **Art. 40d ust.2 ustawy o drogach publicznych:** Opłaty, o których mowa w art. 40 ust. 3, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1, oraz kary pieniężne, o których mowa w art. 13k ust. 1 i 2, art. 29a ust. 1 i 2 i art. 40 ust. 12, wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z wykładni przywołanych powyżej przepisów wynika, że organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie może w treści uchwały o strefie płatnego parkowania zamieścić postanowień, które przewidywałyby ściągnięcie opłaty dodatkowej w postępowaniu egzekucyjnym. Regulacja ta jest już bowiem zawarta w art. 40d ustawy o drogach publicznych. Oznacza to, że dokonując powtórzenia ustawowej regulacji, organ uchwałodawczy gminy postąpił wbrew zasadom techniki prawodawczej. Jakkolwiek uznać by można, że organ uchwałodawczy umieszczając skarżony zapis, słusznie dążył do uświadomienia mieszkańcom, nie znającym przepisów prawa, konsekwencji nieuiszczenia opłaty dodatkowej, to jednak z regulacji ustawowej wynika, iż powtarzanie w aktach prawnych rangi miejscowej, zapisów prawa powszechnie obowiązującego jest niedopuszczalne. Zapisy takie mogłyby bowiem wprowadzić w błąd potencjalnego odbiorcę, w sytuacji gdy nowelizacji uległyby akt prawa powszechnie obowiązującego, organ uchwałodawczy gminy mógłby nie zdążyć z dokonaniem poprawek we własnym akcie, mogłoby to w konsekwencji prowadzić do przekonania odbiorcy, że w dalszym ciągu zapis zamieszczony w miejscowym akcie prawa jest obowiązujący, co byłoby błędne i mogło prowadzić do negatywnych dla niego konsekwencji, tak prawnych jak finansowych.

Pogląd ten również podzielają sądy administracyjne: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009, sygn. akt: II OSK 1256/09: *„Postanowienia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy mają na celu jedynie uzupełnienie wydanych przez inne podmioty przepisów powszechnie obowiązujących kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Muszą one być pozbawione powtórzeń przepisów powszechnie obowiązujących zawartych w innych aktach normatywnych, a w szczególności w aktach rangi ustawowej. Naruszenie tej zasady powoduje nieważność zapisów powtarzających normy ustawowe.”* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 25 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Go 293/13: *„Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze danej jednostki, musi więc respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. Rada gminy nie może jeszcze raz normować materii uregulowanych w*

obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje.” Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 27 marca 2013 roku, sygn. akt: II SA/Go 47/13: *”Rada gminy nie może jeszcze raz regulować materii uregulowanych w obowiązujących ustawach, a uchwała zawierająca takie unormowania, jako istotnie naruszająca prawo, winna być uznana za nieważną w części w jakiej zawiera takowe regulacje. Ponadto powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 13 lutego 2013 roku, sygn. akt: II SA/Go 1069/12: *„Naruszenie ujętej w w § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908) zasady stanowi nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Ponadto unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa, natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych.”*

Przedstawiony powyżej pogląd sądownictwa administracyjnego powszechny jest również w doktrynie prawniczej. Zgodnie bowiem z komentarzem do zasad techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego, red. dr Dariusz Szafranski, Wojciech Białończyk, dr Andrzej Bielecki, Łukasz Kasiak, Jacek Piecha: *„Zasadą tworzenia prawa, w tym APM, **jest niepowtarzanie przepisów aktów wyższego rzędu (ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych), a także rozporządzeń.** Na poparcie tej zasady należy przytoczyć szereg argumentów. W pierwszej kolejności powtarzanie przepisów aktów prawa powszechnie obowiązującego na terenie całego kraju wydaje się być normatywnie zbyteczne. Jest bowiem oczywiste, że skoro każde unormowanie zawarte w ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej czy w rozporządzeniu znajduje zastosowanie na obszarze całego kraju, to stosuje się takie przepisy również na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego lub terenowego organu administracji rządowej. Po drugie, należy wskazać, że w wyniku powtórzeń przepisów aktów wyższego rzędu w aktach prawa miejscowego mogą powstać liczne nieporozumienia, szczególnie wówczas, gdy powtórzenie takie jest fragmentaryczne lub niedokładne. Takie powtarzanie przepisów innych aktów prawnych może prowadzić do powszechnej niezrozumiałości prawa, niejasności i może doprowadzić do dezorientacji jednostek podlegających takiemu prawu. **Po trzecie, należy wskazać na niebezpieczeństwo wynikające z dokonywania zmian przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu (w szczególności ustaw), które zostały powtórzone w APM. Praktycznie niemożliwe jest***

dokonanie zmiany APM uwzględniającej zmiany wprowadzone w powtórzonym w APM przepisie (np. ustawy), w tym samym terminie, w którym wchodzi w życie zmiana powtózonego przepisu. Może to doprowadzić do rozbieżności między przepisem zawartym w ustawie a przepisem ustawy powtórzonym w APM. Komentując § 137 ZTP, należy zauważyć, że zakaz powtarzania określony w tym przepisie nie jest bezwzględny. Dopuszcza się bowiem w doktrynie możliwość powtórzenia w akcie niższego rzędu przepisu ustanowionego w akcie wyższego rzędu w sytuacji, kiedy ma on niejako charakter przepisu „zapowiadającego” dalsze uregulowania. Innymi słowy, chodzi o sytuację, w której bez zastosowania tego powtórzenia dalsze przepisy aktu normatywnego „sprawiają wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzą zamkniętej całości czy nie są wystarczająco komunikatywne”. W tej sytuacji konieczne jest jednak, aby powtórzenie było rzeczywiście niezbędne. Należy pamiętać również o tym, aby powtórzenie było dosłowne, aby uniknąć wszelkich wątpliwości interpretacyjnych.

Dokonując podsumowania przedstawionych powyżej rozważań należy stwierdzić, iż skarżący ma słuszość, że nieprawidłowe jest powtarzanie w aktach prawa miejscowego, treści aktów prawa powszechnego. Należy wskazać, że w wyniku powtórzeń przepisów aktów wyższego rzędu w aktach prawa miejscowego mogą powstać liczne nieporozumienia, szczególnie wówczas, gdy powtórzenie takie jest fragmentaryczne lub niedokładne. Takie powtarzanie przepisów innych aktów prawnych może prowadzić do powszechnej niezrozumiałości prawa, niejasności i może doprowadzić do dezorientacji jednostek podlegających takiemu prawu.

8. Zarzut wzywającego twierdzący, że zapisy uchwały nr VIII/74/07 przewidujące, określenie uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, **stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wyrażonej w art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych, gdyż nie należy do kompetencji Rady Miasta.**

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów wzywającego, w pierwszej kolejności zacytować należy treść art. 30 ust. 2 pkt 2) ustawy o samorządzie gminnym, którego dyspozycja stanowić będzie podstawę poniższych rozważań:

- **Art. 30 ust. 2 pkt Ustawy o samorządzie gminnym** Do zadań wójta należy w szczególności:
 - 1) przygotowywanie projektów uchwał rady gminy;
 - 1a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;

- 2) określanie sposobu wykonywania uchwał;
- 3) gospodarowanie mieniem komunalnym;
- 4) wykonywanie budżetu
- 5) 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 jedynie przykładowe, na co wskazuje użycie przez ustawodawcę określenia „w szczególności”. Zatem przyjmując założenie o racjonalności prawodawcy, a także posługując się wykładnią celowościową omawianego przepisu można 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, których zastosowanie może przyczynić się w mniejszym lub większym stopniu do zrealizowania uchwał rady gminy.

Pogląd ten jest powszechnie akceptowalny przez doktrynę prawniczą. Zgodnie bowiem z komentarzem do ustawy o samorządzie gminnym, *red. prof. zw. dr hab. Roman Hauser, prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski*: *”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.”

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 orzecznictwa oraz źródła z doktryny prawniczej należy stwierdzić, iż zarzut wzywającego twierdzący, że organ wykonawczy nie może określić uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania, wydają się być bezzasadnym. Jak powyżej wykazano organ wykonawczy gminy posiada kompetencję m. in. do określania sposobów wykonania uchwał organu uchwałodawczego jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże 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 płatnego parkowania byłaby nader utrudniona, a czasami wręcz nie możliwa, co z kolei czyniłoby niemożliwym uczynienie zadość celom uchwały ustanawiającej strefę płatnego parkowania.

Burmistrz
Miasta Kościana
(-) Michał Jurga