



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego**

Warszawa, 19.05.2016 r.

V.511.149.2016.TS

**Pan
Tomasz Hankus**

ul. Dambonia 17/5
45-860 OPOLE

Szanowny Panie

W nawiązaniu do pisma z dnia 22 kwietnia 2016 r. uprzejmie informuję, iż Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu przepisy uchwały Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania. Przedmiotem zaskarżenia są przepisy w/w uchwały, które przewidują pobieranie opłat za parkowanie w soboty oraz sankcje w postaci opłaty dodatkowej w przypadku nieumieszczenia dowodu uiszczenia opłaty parkingowej za przednią szybą pojazdu, a także regulacje określające podmioty uprawnione do kontroli wnoszenia opłat za parkowanie i należące do tych podmiotów obowiązki.

W załączeniu przesyłam kopię skargi Rzecznika.

Załącznik 1

Z poważaniem


Tomasz Chabowski
Główny Specjalista



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 18/05/2016

V.511.149.2016.TS

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu

za pośrednictwem
Rady Miejskiej w Nysie
ul. Kolejowa 15
48-300 NYSA

Skarżący: Rzecznik Praw Obywatelskich

Organ: Rada Miejska w Nysie

Skarga

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 50 § 1 i art. 53 § 3 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.) oraz art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r. poz. 1648, z późn. zm.), wnoszę skargę na:

- 1) postanowienia § 3 uchwały Nr XVII/277/03 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat, w części zawierającej zwroty: „sobota 8.00-14.00” i „sobota 6.00-15.00”,
- 2) postanowienia zamieszczone w pkt 2 Rozdziału II Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Nysie, stanowiącego załącznik Nr 2 do wspomnianej uchwały Rady Miejskiej w Nysie, w części zawierającej zwroty: „sobota 8.00-14.00” i „sobota 6.00-15.00”,

- 3) postanowienia pkt 3 Rozdziału IV oraz postanowienia pkt 1, 2 i 3 Rozdziału VI Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Nysie, stanowiącego załącznik Nr 2 do wspomnianej uchwały Rady Miejskiej w Nysie.

Zaskarżonym przepisom uchwały zarzucam naruszenie art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 13b ust. 1 i 4 oraz art. 13f ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460, z późn. zm.) i wnoszę o stwierdzenie nieważności tych przepisów.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 grudnia 2003 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat. W powołanej uchwale określono m.in. granice strefy płatnego parkowania, dni tygodnia i godziny, w których parkowanie jest płatne, wysokość stawek opłat za parkowanie, sposoby uiszczania opłat za parkowanie oraz podmioty uprawnione do kontroli wnoszenia opłat parkingowych.

Strefa płatnego parkowania w Nysie została podzielona na dwa obszary: obszar A, obejmujący ulice położone w śródmieściu oraz obszar B, w skład którego wchodzi ulice położone w obrębie targowiska miejskiego. Rada Miejska w Nysie postanowiła, że na obszarze A strefy opłaty za parkowanie będą pobierane od poniedziałku do piątku od godziny 08.00 do godziny 18.00 oraz w soboty w godzinach: 08.00-14.00. Natomiast płatne parkowanie na obszarze B strefy obowiązuje: w poniedziałek, środe i czwartek w godzinach od 08.00 do 18.00, we wtorek i piątek od godziny 06.00 do godziny 18.00 oraz w sobotę pomiędzy godziną 06.00 a godziną 15.00. Regulacje określające dni i godziny, w których parkowanie pojazdów wiąże się z obowiązkiem uiszczenia stosownych opłat, zostały zamieszczone w § 3 zaskarżonej uchwały oraz pkt 2 Rozdziału II Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Nysie.

Stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Wspomnianą opłatę pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1 ustawy).

Istotą przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych jest doprecyzowanie przesłanek pobierania opłaty za parkowanie, poprzez zawężenie obszaru, na którym

parkowanie objęte jest obowiązkiem uiszczenia opłaty („postój pojazdów samochodowych... w wyznaczonym miejscu), jak i ram czasowych („w określone dni robocze, w określonych godzinach”). Oznacza to, że w celu pobierania opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania wymagane jest wyznaczenie miejsc postojowych w strefie oraz ustalenie dni roboczych i godzin, w których opłaty te obowiązują.

W ustawodawstwie brak jest legalnej definicji pojęcia „dni robocze”, akty normatywne ustalają bowiem jedynie katalog dni wolnych od pracy, do których zalicza się niedziele i święta wymienione w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz.U. z 2015 r., poz. 90). Skoro sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, to istniała wątpliwość, czy jest dniem roboczym, czy też należy do kategorii dni nieroboczych. Sądy administracyjne dokonały jednak wykładni pojęcia „dni robocze” i w przeważającej większości prezentują pogląd, że sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/13, wyrok WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 143/15 i wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 3507/15). Pogląd ten opiera się na założeniu, że skoro na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy - zgodnie z uchwałą NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11 - to z uwagi na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, sobotę należy w ten sam sposób traktować na gruncie ustawy o drogach publicznych, która jest częścią tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego. Wobec braku legalnej definicji pojęcia „dni robocze”, wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych powinna uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który zapewnia tzw. bezpieczeństwo prawne, czyli chroni przed negatywnymi skutkami wynikającymi z niejednolitej interpretacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela stanowisko sądów administracyjnych, że sobota nie zalicza się do dni roboczych. Sobota nie może być zatem dniem tygodnia wyznaczonym jako dzień, w którym parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłat. Dlatego też w ocenie Rzecznika, regulacje zawarte w zaskarżonej uchwale, które przewidują pobieranie opłat za postój pojazdów w nyskiej strefie płatnego parkowania w soboty, w określonych godzinach, zostały wydane z naruszeniem art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, za nieuiszczenie opłat z tytułu postoju pojazdu na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania zarząd drogi pobiera opłatę dodatkową. Treść powołanego przepisu jednoznacznie wskazuje, że zarząd drogi jest uprawniony do poboru opłaty dodatkowej wyłącznie w przypadku stwierdzenia, że kierowca nie uiścił opłaty za parkowanie. Tymczasem w pkt 3 rozdziału IV Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Nysie, Rada Miejska w Nysie wykreowała dodatkową

sytuację, w przypadku której zaistnienia powstaje po stronie użytkownika pojazdu parkującego w strefie płatnego parkowania obowiązek uiszczenia opłaty dodatkowej. Regulacja zawarta w powołanym przepisie Regulaminu zrównuje bowiem nieumieszczenie dowodu opłaty parkingowej (biletu kontrolnego, winiety parkingowej lub identyfikatora PK) za przednią szybą pojazdu w sposób umożliwiający jego odczytanie z zewnątrz z nieuiszczeniem opłaty parkingowej, które obwarowane jest opłatą dodatkową (art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych). Powoduje to powstanie po stronie kierowcy obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej także w sytuacji, gdy w rzeczywistości wniósł on opłatę za parkowanie, jednak nie pozostawił biletu kontrolnego, winiety parkingowej, identyfikatora PK za przednią szybą pojazdu lub umieścił dowód wniesienia opłaty parkingowej za szybą pojazdu, lecz w sposób uniemożliwiający odczytanie z zewnątrz.

Zgodnie z art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych, ustalając strefę płatnego parkowania rada gminy określa sposób pobierania opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Zwrot „sposób pobierania opłaty” oznacza określony tryb postępowania pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest uiszczenie przez parkującego należnej opłaty za postój w strefie płatnego parkowania. Chodzi tu zatem o uregulowanie takich czynności, jak techniczna i organizacyjna metoda uiszczenia tej opłaty czy sposób potwierdzenia faktu wniesienia opłaty. Na mocy art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych ustawodawca upoważnił zatem rady gmin do ustalenia trybu postępowania kierowców, którego celem jest przekazanie na rzecz zarządu drogi należnej opłaty za parkowanie. Wspomniane upoważnienie ustawowe nie uprawnia jednak rady gminy do zdefiniowania pojęcia „nieuiszczenie opłaty za parkowanie” odmiennie od znaczenia tego pojęcia wynikającego z przepisów ustawy o drogach publicznych. Rozszerzenie w drodze aktu prawa miejscowego pojęcia nieuiszczenia opłaty za parkowanie w rozumieniu w/w ustawy, poprzez objęcie tym pojęciem także sytuacji, gdy kierowca uiścił wprawdzie opłatę za parkowanie, ale nie umieścił za szybą pojazdu dowodu uiszczenia tej opłaty lub umieścił go w sposób uniemożliwiający bezpośredni odczyt z zewnątrz pojazdu, stanowi zatem przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych i bezprawne wkroczenie w materię uregulowaną w ustawie. Stanowisko powyższe potwierdza judykatura. W uzasadnieniu wyroku z dnia 17 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Go 761/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. stwierdził, że jako przekroczenie delegacji ustawowej należy ocenić treść uchwały, w myśl której wykupienie biletu parkingowego i nieumieszczenie go za szybą pojazdu będzie traktowane, jako postój nieopłacony. Ponadto, w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd o niedopuszczalności modyfikowania przepisów ustawowych w aktach prawa miejscowego. Według

stanowiska sądów, sprzeczne z prawem jest regulowanie w aktach prawa miejscowego niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie, zaś modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego narusza obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02 i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Go 41/10).

Na brak możliwości rozszerzenia w drodze przepisów prawa miejscowego znaczenia pojęcia „nieuiszczenie opłaty za parkowanie”, poprzez ustalenie, że okolicznością taką jest również nieumieszczenie przez użytkownika pojazdu dowodu uiszczenia opłaty parkingowej za szybą pojazdu lub umieszczenie takiego dowodu w sposób, który nie pozwala na odczyt z zewnątrz pojazdu, wskazują także inne orzeczenia sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 103/11, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że niedopuszczalne jest wprowadzenie domniemania, według którego nieumieszczenie dowodu opłaty za przednią szybą pojazdu w widocznym miejscu, jak też umieszczenie go sposób uniemożliwiający bezpośredni odczyt z zewnątrz, jest równoznaczne z nieuiszczeniem opłaty parkingowej. Nie można bowiem wskazać ustawowego upoważnienia dla rady gminy do pobierania opłat dodatkowych z innego tytułu aniżeli nieuiszczenie opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania, w tym w szczególności z tytułu nieumieszczenia lub wadliwego umieszczenia dowodu opłaty parkingowej w pojeździe. Przesłankę ustawową do obciążania podmiotów opłatą dodatkową stanowi stwierdzenie obiektywnie istniejącego faktu parkowania pojazdu bez uiszczenia opłaty parkingowej, a nie domniemanie wysnute na podstawie okoliczności umieszczenia, bądź nie, dowodu opłaty (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 913/10). Natomiast w wyroku z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1674/13, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że przepisy ustawy o drogach publicznych nie uprawniają rady gminy (miasta) do definiowania ustawowych pojęć, z którymi ustawodawca związał pobieranie opłaty dodatkowej, jako świadczenia mającego charakter ustawowej represji za niewykonanie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej. Zwrot „sposób pobierania opłaty” użyty w art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych nie obejmuje pojęcia „nieuiszczenie opłaty”, którym posługuje się art. 13f ust. 1 tej ustawy, dlatego też rada gminy (miasta) nie może tworzyć w uchwale definicji ustawowego pojęcia „niewniesienie opłaty” za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa

miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Dyspozycja powołanego przepisu Konstytucji wskazuje, że podstawą prawną stanowienia prawa miejscowego jest upoważnienie zawarte w ustawie. Każdorazowo zatem w akcie rangi ustawowej powinno być zawarte upoważnienie dla lokalnego prawodawstwa, czyli tzw. delegacja. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Akty prawa miejscowego nie mogą być bowiem wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Nie ulega też wątpliwości, że nie mogą one regulować materii ustawowych, ani też wykraczać poza unormowania ustawowe. Wyjątkowo, gdy istnieje wyraźne upoważnienie ustawowe, akty prawa miejscowego mogą regulować poszczególne sprawy w sposób odmienny od przewidzianego w ustawach dla całego państwa.

W ustawie o drogach publicznych brak jest upoważnienia dla rady gminy do wydania przepisów prawa miejscowego określających inne rodzaje postępowania (zachowania) użytkownika pojazdu samochodowego, niż faktyczne niewniesienie opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, które należy traktować w świetle prawa, jako nieuiszczenie opłaty za parkowanie zagrożone sankcją w postaci opłaty dodatkowej. Nie ulega zatem wątpliwości, że regulacja zawarta w pkt 3 rozdziału IV Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Nysie nie ma umocowania we wspomnianej ustawie, a tym samym została wydana bez podstawy prawnej. Ponadto, z uwagi na fakt, iż powołana regulacja rozszerza ustawowe znaczenie pojęcia „nieuiszczenie opłaty za parkowanie”, przez co powoduje powstanie obowiązku zapłaty opłaty dodatkowej w nieprzewidzianej przez ustawę sytuacji (tj. w przypadku nieumieszczenia dowodu opłaty za parkowanie za szybą pojazdu lub umieszczenia go w sposób uniemożliwiający odczyt z zewnątrz pojazdu), w wyniku wprowadzenia tej regulacji doszło do nieuprawnionej modyfikacji unormowań zawartych w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Za niezgodne z ustawą o drogach publicznych należy także uznać unormowania zamieszczone w rozdziale VI Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Nysie regulujące kwestie kontroli wnoszenia opłat. Wskazać w tym miejscu należy, że przepisy art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych, przytoczone jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały, upoważniają radę gminy (miasta) wyłącznie do: ustalenia strefy płatnego parkowania, określenia wysokości opłat za parkowanie i sposobu pobierania tej opłaty, wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi, a także określenia wysokości opłaty dodatkowej i sposobu jej pobierania. Tymczasem regulacje zawarte w rozdziale VI Regulaminu ustanawiają uprawnienie dla funkcjonariuszy straży miejskiej i upoważnionych pracowników Biura

Strefy Płatnego Parkowania do dokonywania kontroli uiszczania opłat parkingowych oraz precyzują obowiązki w/w funkcjonariuszy i służby parkingowej. Przedmiotem tych regulacji są zatem kwestie nieprzekazane przez ustawodawcę do unormowania w drodze aktu prawa miejscowego ustanawiającego strefę płatnego parkowania. Nie ulega zatem wątpliwości, że przepisy rozdziału VI Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania w Nysie zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia zamieszczonego w ustawie o drogach publicznych.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie wskazuje się, że adresatem norm zamieszczonych w uchwale podjętej na podstawie art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych mogą być wyłącznie podmioty korzystające ze strefy płatnego parkowania, a nie pracownicy takich stref (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. akt. II SA/Gl 1252/12). Dlatego też określenie zadań i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania nie mieści się w kompetencjach rady gminy (miasta), gdyż są to sprawy wyłącznie organizacyjne, które w żaden sposób nie regulują praw i obowiązków podmiotów obowiązanych do wnoszenia opłat za parkowanie (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 24 września 2015 r., sygn. akt II SA/Go 424/15).

Mając zatem na uwadze, że wymienione w petitum skargi przepisy uchwały Rady Miejskiej w Nysie z dnia 12 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych kategorii gminnej i powiatowej na terenie miasta Nysa zostały wydane z naruszeniem art. 94 Konstytucji w związku z art. 13b ust. 1 i 4 oraz art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wnoszę o stwierdzenie nieważności tych przepisów.

Załączniki:

Odpis skargi