



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2017 r.

Poz. 3751

WYROK NR IV SA/PO 810/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 2 marca 2017 r.

w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek i opłat dodatkowych za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 810/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 02 marca 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

WSA Ewa Kręcichwost-Durchowska (spr.)

WSA Izabela Bąk-Marciniak

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 02 marca 2017 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Rawicz

z dnia 25 marca 2015 r. nr VII/35/15

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek i opłat dodatkowych za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych

stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 6 i § 8 ust. 2 uchwały nr VII/35/15 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, stawek i opłat dodatkowych za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Rawicza.

Sygn. akt IV SA/Po 810/16

UZASADNIENIE

W dniu 25 marca 2015r. Rada Miejska Gminy Rawicz, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1, 13b ust. 1-4 oraz art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.), podjęła uchwałę nr VII/35/15 w sprawie ustalenia w Rawiczu strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Rawicza.

Skargę na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu wniósł Prokurator Okręgowy w Poznaniu zarzucając jej istotne naruszenie prawa materialnego tj. § 133, 134, 135 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (DZ. U. 2002. 100. 908) z dnia 5 lipca 2002r., art. 13b ust. 1 i 2, art. 13b ust. 4, art. 13 f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460) poprzez:

- określenie „pobierane są także za parkowanie w soboty - w godzinach od 9:00 do 14:00” (§ 4 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały),
- określenie trybu egzekucji opłat dodatkowych (§ 5 ust. 6 zaskarżonej uchwały),
- określenie uprawnień i obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania pomimo braku delegacji ustawowej (§ 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały).

Wskazując na powyższe Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności przepisów § 4 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 6 i § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej w Rawiczu.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że podstawę prawną powyższej uchwały stanowiły art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b ust. 3 i 4 oraz 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007r. nr 19 poz. 115 ze zm.).

Zgodnie z tymi przepisami: „Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania” oraz „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”.

Jednocześnie ustawodawca ograniczył kompetencje rady miasta do możliwości:

- ustalenia wysokości opłaty;
- wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowych;
- określenia sposobu pobierania opłaty.

Ponadto w art. 13f ust. 2 ustawodawca dopuścił także możliwość określenia wysokości opłaty dodatkowej (w przypadku nie opłacenia pobytu w strefie płatnego parkowania) oraz sposobu jej pobierania.

Przepisy art. 13b oraz 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczają w sposób wiążący zakres przedmiotowy uchwały podjętej na ich podstawie.

Prokurator wskazał, iż sformułowania te wskazują na konieczność uwzględnienia wszystkich wskazanych w nich zagadnień, a jednocześnie wyznaczają granice kompetencji uchwałodawczej rady gminy.

Katalog spraw, które ustawodawca zezwolił radzie gminy ująć przy ustaleniu strefy płatnego parkowania, stanowi zbiór zamknięty, a rada może dokonać regulacji prawnych tylko w granicach udzielonego jej upoważnienia.

W orzecznictwie sądów administracyjnych szeroko akceptowany jest pogląd, iż sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. 2015r., poz. 460 ze zm.)

W dalszej części uzasadnienia organ przytoczył fragmenty orzeczeń sądów administracyjnych.

Ponadto Prokurator wskazał, że jak wynika z § 5 ust. 6 Rada Miejska Gminy Rawicz określiła, iż opłata dodatkowa podlega przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zdaniem Prokuratora takie uregulowanie nie znajduje oparcia w przepisach

prawa i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Zasadą jest bowiem, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt. 1 ustawy o drogach publicznych obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Rodzaj sankcji administracyjnej za uchylanie się od uiszczenia opłaty przewidzianej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania przewiduje przepis 13 f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Przepis ten stanowi, że za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 pobiera się opłatę dodatkową. Natomiast w przepisie art. 13 f ust. 2 ustawa przyznała Radzie Miejskiej upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii wysokości opłaty dodatkowej, która nie może przekraczać 50 zł oraz sposobu jej pobierania. W terminie „sposób pobierania” nie mieści się kompetencja Rady Miejskiej do uregulowania trybu postępowania w przypadku niewykonania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej. W terminie tym zawarte jest upoważnienie do wskazania metody, czynności prowadzących do uiszczenia przez parkującego należnej opłaty.

Uregulowanie określające tryb egzekucji opłat dodatkowych stanowi więc przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 13 f ust. 2 w/w ustawy.

Prokurator podniósł, iż ponadto zapis zawarty w § 5 ust 6 został już uregulowany w art. 40 d ust. 2 ustawy o drogach publicznych. W związku z czym w tej części uchwały przeniesiono uregulowanie ustawowe, co stanowi naruszenie § 118 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej”.

W ocenie Prokuratora uchwalone przez Radę Miejską Gminy Rawicz w § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały zasady kontroli czasu postoju pojazdów przez kontrolerów strefy płatnego parkowania stanowią przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych i nie należy do kompetencji Radu Miejskiej (forma regulaminu, instrukcji zarządcy drogi).

Uchwalenie wyżej wskazanych przepisów nastąpiło z naruszeniem § 133 i § 134 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20.06.2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej polegającej na braku upoważnienia Rady Miejskiej do uregulowania zasad kontroli czasu postoju przez kontrolerów strefy płatnego parkowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Gminy Rawicz wniosła o umorzenie postępowania wskazując, że po dokonaniu analizy wniesionych zarzutów organ przyznaje, że zasługują one na uwzględnienie w całości. Organ wskazał, że Rada Miejska Gminy Rawicz uznając skargę za zasadną zmieniła swoją uchwałę i wykreśliła zapisy § 4 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 6 oraz § 8 ust.2. Organ wskazał, iż powyższe zmiany dokonane zostały w drodze uchwały XXVI 1/274/16 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 07 września 2016r w sprawie zmiany Uchwały Nr N/11/35/15 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 25 marca 2015r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania na terenie Rawicza.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Kontrola sądu administracyjnego, zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1066) i art. 3 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 - dalej „Ppsa”) polega na badaniu zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych. Kontrola ta sprowadza się do zbadania, czy w toku rozpoznania sprawy organy administracji publicznej nie naruszyły prawa materialnego i procesowego w stopniu istotnie wpływającym na wynik sprawy. Przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu i na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonego aktu. Na podstawie art. 134 § 1 Ppsa, w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności. Zgodnie z jej treścią, sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną.

Na wstępie wskazać trzeba, że skarga Prokuratora wniesiona została na podstawie art. 8 w związku z art. 50 § 1 i art. 52 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego. Podmiot ten inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym działa w imieniu obiektywnie pojętego porządku prawnego i nie musi wykazywać swej legitymacji do wniesienia skargi. W świetle art. 8 cytowanej ustawy prokurator według własnej oceny podejmuje decyzję o udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a słuszność tej decyzji nie podlega ocenie ze strony sądu administracyjnego.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania.

Badając legalność zaskarżonej uchwały Sąd doszedł do przekonania, że w zakwestionowanej przez Prokuratora części, badana uchwała została wydana z naruszeniem prawa tj. art. 13b ust. 1 i 2, art. 13b ust. 4, art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

W tym miejscu odnieść należy się do wniosku organu o umorzenie postępowania z uwagi na fakt, iż kwestionowane przez Prokuratora postanowienia zaskarżonej uchwały zostały zmienione bądź uchylone.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, iż utrata mocy kwestionowanych zapisów uchwały wywarło skutki prawne z mocą jedynie *ex nunc*, natomiast orzeczenie o stwierdzeniu nieważności uchwały działa z mocą wsteczną (*ex tunc*), eliminując wstecz wszelkie skutki prawne, jakie wywołała zakwestionowana uchwała. Istotą i celem działania sądu administracyjnego jest sądowa kontrola administracji z punktu widzenia legalności jej działania. Sąd kontroluje administrację uwzględniając stan faktyczny i prawny istniejący w chwili podejmowania zaskarżonego aktu lub czynności.

Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94, (publ. OTK 1994/11 poz. 44) wskazał, iż za uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie administracji publicznej rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Zauważyć należy, że aktualnie, po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwały Trybunału Konstytucyjnego zawierające wykładnię przepisów prawnych nie posiadają mocy powszechnie obowiązującej. Jednakże wykładnia dokonana przez Trybunał Konstytucyjny może być wykorzystywana w stosowaniu prawa jako istotny argument interpretacyjny. Jak wykazał Trybunał Konstytucyjny uchylenie lub zmiana zaskarżonej uchwały, nie są równoznaczne z pozbawieniem jej mocy prawnej. Sam fakt uchylenia zaskarżonej uchwały nie daje podstaw do umorzenia postępowania, gdyż w okresie do jej uchylenia uchwała ta znajdowała się w obrocie prawnym i wywierała wobec podmiotów jej dotyczących określone skutki prawne.

Z powyższych względów wnioski o umorzenie postępowania nie zasługiwały na uwzględnienie.

Przechodząc do meritum sprawy wskazać należy, iż wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446.), zgodnie z którą uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z „Zasadami techniki prawodawczej”, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem „rudymenatnych kanonów techniki prawodawczej” (zob. np. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., P 16/03; OTK-A 2004/4/36), nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalański, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51).

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Regulacje uchwały nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym

orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; orzeczenia.nsa.gov.pl).

W pierwszej kolejności Sąd postanowił się odnieść do kwestii nieważności § 4 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej uchwały tj. kwestii określenia w zaskarżonej uchwale, iż opłaty pobierane są także za parkowanie w soboty wyjaśnić należy, że zgodnie z 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. Do ustalania wysokości stawek przedmiotowej opłaty upoważniona została ustawowo rada gminy. Spór w przedmiotowej sprawie sprowadza się do kwestii, czy sobota stanowi dzień roboczy w rozumieniu przepisów dotyczących opłat za parkowanie i w konsekwencji do rozstrzygnięcia czy Rada miała kompetencję do ustalenia wysokości opłaty za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania w soboty.

W ocenie skarżącego termin „dni robocze”, o którym mowa w art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie obejmuje sobót i nie daje podstaw do przyjęcia regulacji o zakwestionowanej treści. W ocenie strony skarżącej granice władztwa organów gminy są określone normami ustawowymi, które w rozpatrywanym przypadku przekroczone.

Zdaniem Sądu twierdzenie skarżącego, w którego ocenie, z art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie wynika prawo do ustanowienia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania w soboty jest słuszne.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych zapisano, że „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 ocenie Sądu zwrot „w określone dni robocze” determinuje uznanie, że dni robocze, w których pobiera się opłatę powinny być wskazane w stosownej uchwale organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego z nazwy. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę w treści art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych przymiotnika „określone” w zestawieniu z pojęciem „dni robocze”. Słowo „określony” oznacza zaś sprecyzowany, wiadomy, pewny.

Ze wskazanej regulacji zawartej w ustawie o drogach publicznych wynika również swoisty podział dni. Skoro bowiem ustawodawca wyróżnia w tej ustawie ogólnie kategorię „dni roboczych”, to zapewne istnieje kategoria dni, które za takie nie mogą być uznane (dni „inne niż robocze”).

Powstaje w związku z tym pytanie czy za „dzień roboczy” w rozumieniu wskazanej powyżej regulacji może być uznana sobota. W ocenie Sądu na tak postawione pytanie udzielić należy odpowiedzi przeczącej.

Zauważyć należy, że w ustawodawstwie brak jest legalnej definicji pojęcia „dni robocze”, inaczej niż w przypadku ustawowej kategorii „dni wolnych od pracy”. Katalog „dni wolnych od pracy” został zawarty w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 90) i obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Należy mieć ponadto na uwadze, że na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 1666) za dni wolne od pracy uważa się niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy (art. 1519 § 1). Skoro ustawa - Kodeks pracy dopuszcza pracę w niedziele i święta jednocześnie posługując się kategorią „dnia wolnego od pracy”, to zasadne jest stanowisko, że kryterium dopuszczalności wykonywania w określonym dniu pracy nie stanowi kryterium przydatnego dla ustalenia terminu (określenia) „dnia wolnego od pracy”. Niedziela i święta są bowiem dniami, w których zasadą jest niewykonywanie pracy poza wyjątkowymi sytuacjami wynikającymi z art. 15110 ustawy - Kodeks pracy.

W ocenie Sądu, dopuszczenie możliwości uznania soboty za „dzień roboczy” w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych jedynie na podstawie wykładni a contrario przepisu art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy jest nieuzasadnione, gdyż upoważnienie ustawowe do ustanowienia regulacji zawartej w akcie prawa miejscowego musi być wyraźnie określone przez akt prawny rangi ustawowej, co oznacza, że nie może opierać się na domniemaniu. Natomiast wnioskowanie a contrario (z przeciwieństwa) jest zasadniczo dopuszczalne jedynie w tych przypadkach, w których dana regulacja ma

charakter zamknięty i wyczerpujący, tak, że można założyć, że dany przepis reguluje wszystkie sytuacje, z którymi normodawca chciał powiązać skutek prawny.

Ustawa o dniach wolnych od pracy zawiera jedynie regulację odnoszącą się do „dni wolnych od pracy”. Ustawa ta nie zawiera natomiast regulacji związanych z czasem pracy, organizacją dni dodatkowo wolnych od pracy oraz zasadami udzielania takich dni przez pracodawców wobec pracowników. Wyklucza to możliwość przyjęcia domniemania, że z samego faktu nie ujęcia sobót w ustawie o dniach wolnych od pracy, ustawa wprowadza zasadę, że wszystkie soboty są z założenia dniami roboczymi. Wnioskowanie takie prowadziłoby bowiem do sprzeczności z innymi aktami prawnymi regulującymi czas pracy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a w szczególności z przepisami działu VI rozdział II ustawy - Kodeks pracy. W tym zakresie Sąd w pełni podziela pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 3507/15; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; orzeczenia.nsa.gov.pl).

Uwzględniając z kolei treść uchwały składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OPS 1/11) Sąd stoi na stanowisku, że wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wobec braku legalnej definicji pojęcia „dni robocze”, powinna uwzględniać taki sposób rozumienia tego pojęcia, który zapewnia tzw. bezpieczeństwo prawne. Skoro zatem sobota, zgodnie z powyższą uchwałą, powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, to mając na względzie zasadę zaufania do państwa i stanowionego w jego imieniu prawa, należy sobotę w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa (w danym wypadku prawa administracyjnego), w tym na gruncie stosowania przepisów zawartych w ustawie o drogach publicznych.

Należy mieć również na uwadze, że w przypadku upoważnienia ustawowego do ustalania zakresu obowiązków ciążących na adresatach działań administracji (w realiach sprawy ustalenie obowiązku ponoszenia opłat) nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca pojęć ustawowych, tj. taka wykładnia, która ewentualne wątpliwości rozstrzyga na niekorzyść adresatów działań organów administracji publicznej poszerzając zakres zobowiązań tych adresatów. Pośrednim uzasadnieniem dla zasadności takiej wykładni nie może być również charakterystyka miejscowości, na obszarze której ustala się zakres danych obowiązków. W ocenie Sądu w niedozwolonym poszerzeniu zakresu zobowiązań określonych aktem prawa miejscowego należy również umiejscowić - tak jak w rozpatrywanym przypadku - rozszerzanie ram czasowych pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania.

Jeżeli zatem wykładnia językowa, jak i systemowa pojęcia „dzień roboczy” dokonywana na tle regulacji zawartej w art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie pozwala zaliczyć sobót do dni roboczych, to zakwestionowaną część uchwały należy w ocenie Sądu uznać za wydaną z istotnym naruszeniem prawa.

Jako przekroczenie ustawowej delegacji ocenić należało regulację zawartą w § 5 ust. 6 uchwały. Podkreślić należy, iż upoważnienie zawarte w art. 13b i art. 13f ustawy o drogach publicznych nie pozwalało bowiem Radzie na regulowanie w treści zaskarżonej uchwały trybu prowadzenia egzekucji opłaty dodatkowej. Wskazać również trzeba, no co słusznie zwrócił uwagę Prokurator, że materia zawarta w § 5 ust. 6 uchwały uregulowana została już w art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych (opłaty dodatkowe za nieuiszczenie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania) podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Z powyższych względów powyższa regulacja została podjęta z przekroczeniem delegacji ustawowej, a ponadto stanowi powtórzenie regulacji ustawowej.

W ocenie Sądu w przywołanych powyżej przepisach kompetencyjnych brak jest również uprawnienia do regulowania w uchwale ustalającej strefę płatnego parkowania obowiązków i uprawnień kontrolerów strefy płatnego parkowania. Zagadnienia dotyczące obowiązków kontrolerów strefy płatnego parkowania nie mieszczą się w zakresie ustawowej delegacji zawartej w art. 13b ust. 4 i art. 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Określenie obowiązków i uprawnień kontrolerów strefy płatnego parkowania jest sprawą wyłącznie organizacyjną, która w żaden sposób nie reguluje praw i obowiązków podmiotów zobowiązanych do wnoszenia opłat. Tego rodzaju materia nie ma zatem charakteru zewnętrznego, co jest istotą aktu prawa miejscowego, podejmowanego w omawianym trybie. Adresatem tych norm mogą być wyłącznie podmioty korzystające ze strefy płatnego parkowania, a nie pracownicy takich stref (por. wyroki WSA w Gliwicach

z dnia 7 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/GI 1252/12, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 24 września 2015 r. sygn. akt II SA/Go 424/15, WSA w Opolu z dnia 29 września 2015 r. sygn. akt II SA/Op 145/15 - orzeczenia.nsa.gov.pl).

W tym stanie rzeczy Sąd na podstawie art. 147 Ppsa orzekł jak w sentencji.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Ewa Kręcichwost-Durchowska

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak