

Nakło nad Notecią, dnia 24 października 2019 r.

PR 1 Pa 34.2019

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Bydgoszczy**

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Mroczy

Skarżący: Prokurator Rejonowy w Nakle nad Notecią
ul. Sądowa 1-3
89-100 Nakło nad Notecią

Organ: Rada Miejska w Mroczy
Pl. 1 Maja 20
89-115 Mrocza

SKARGA

PROKURATORA REJONOWEGO W NAKLE NAD NOTECIĄ

*na uchwałę nr L/422/2018 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 12 października 2018 r.
w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie i sposobu
pobierania opłaty*

I. na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 2a i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018.1302) zaskarżam **w części** uchwałę nr L/422/2018 Rady Miejskiej w Mroczy z dnia 12 października 2018 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie i sposobu pobierania opłaty

II. uchwałe tej zarzucam istotne naruszenie prawa, tj.

-art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 poz. 191 z późn. zm.) oraz art. 23b ust. 4 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U.2018.2068) polegające na przekroczeniu przez Radę Miejską w Mroczy upoważnienia ustawowego do wydania uchwały zawartego w powyżej wskazanych przepisach, poprzez uznanie, że przepisy te upoważniały Radę Miejską w Mroczy do określenia w § 18 ust. 4 oraz § 19 Załącznika nr 3 do w/wym. uchwały – Regulaminu strefy płatnego parkowania trybu reklamacyjnego oraz trybu egzekucji opłat.

III. Na podstawie art. 147 §1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

wnosząc o stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części, tj. § 18 ust. 4 oraz § 19 Załącznika nr 3 do w/wym. uchwały – Regulaminu strefy płatnego parkowania.

UZASADNIENIE

W dniu 12 października 2018 r. Rady Miejska w Mroczy uchwaliła uchwałę nr L/422/2018 Miejskiej w Mroczy z dnia 12 października 2018 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości opłat za parkowanie i sposobu pobierania opłaty. W/wym. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 19 października 2018 r. pod. poz. 5257.

Przedmiotowa uchwała zawiera załącznik nr 3 – Regulaminu strefy płatnego parkowania.

Załącznik ten zawiera rozdział 4 – „Postępowanie przy rozpatrywaniu reklamacji od nałożonej opłaty dodatkowej za parkowanie w SPP bez uiszczenia opłaty” składający się z § 19 ust. 1-2.

Zgodnie z 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 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoj u pojazdu samochodowego nie może przekraczać:

a) w strefie płatnego parkowania - 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2017 r. poz. 847 oraz z 2018 r. poz. 650),

b) w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

W tym miejscu należy podkreślić, iż akty prawa miejscowego mogą być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (wynika to z treści art. 94 Konstytucji RP, a także z art. 40 ust. 1 i 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego i podjęta została na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego m.in. w art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych, którego granice zostały wyznaczone enumeratywnie przepisem art. 13b ust. 4 tej ustawy. Tym samym Rada, podejmując zaskarżoną uchwałę zobligowana była do przestrzegania zakresu ww. upoważnienia ustawowego, nie mając prawa do wykroczenia poza granice tegoż upoważnienia i objęcia zaskarżoną uchwałą innych zagadnień niż wymienione we wskazanej delegacji ustawowej. Wszelkie odstępstwa od katalogu zawartego w art. 13b ust. 4 ustawy o drogach publicznych stanowią zatem istotne naruszenie przepisów prawa. Konstytucyjna zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wymaga, by materia regulowana podjętym aktem wykonawczym wynikała z ustawy upoważniającej i nie przekraczała zakresu upoważnienia. Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego, w tym wypadku aktu prawa miejscowego.

W pojęciu "sposób pobierania opłaty" nie mieści się upoważnienie do ustalenia przez organ gminy trybu reklamacyjnego w sytuacji kwestionowania prawidłowości wystawienia wezwania do uregulowania opłaty dodatkowej naliczonej za postój w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty. Takie też stanowisko prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. akt I OSK 1978/16 z 18 listopada 2016 r. (LEX nr 2169791), w którym Sąd nie podzielił stanowiska sądu I instancji w zakresie możliwości weryfikacji opłaty dodatkowej przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, w postępowaniu reklamacyjnym, jako mieszczącej się w granicach upoważnienia ustawowego do określenia w uchwale sposobu pobierania opłaty, nawet jeśli leży to w interesie adresata działań administracji, który w taki sposób może uniknąć egzekucji, wyjaśniając w postępowaniu reklamacyjnym kwestię nieistnienia obowiązku zapłaty należności za parkowanie.

NSA przyznał, że procedura reklamacyjna mogłaby być niekiedy korzystna, to brak jest podstaw do jej uchwalenia przez Radę na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych. W sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosuje się zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Z konstrukcji przepisu art. 13f ust. 1 u.d.p. wynika wprost, iż za nieuiszczenie opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się opłatę dodatkową. Przepis ten nie zostawia organowi żadnej dowolności, co do uznania, kiedy pobranie opłaty jest zasadne, a kiedy nie. Źródło powstania obowiązku wynika bezpośrednio z przepisu prawa (ustawy i przepisu prawa miejscowego). Przedstawione stanowisko, zgodnie z którym nie mieści się w zakresie ustawowego upoważnienia do określenia "sposobu pobierania opłaty" wprowadzenie trybu reklamacyjnego dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyroki WSA w Szczecinie z dnia 14 października 2009 r., II SA/Sz 35/09, wyrok NSA z dnia 12 marca 2010 r., I OSK 1683/09, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2005 r., VI SA/Wa 550/04, wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 grudnia 2016 r., II SA/Bd 1013/16).

Powyższe dotyczy również regulacji odnoszących się do egzekucji opłat (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z 23 grudnia 2016 r., II SA/Bd 1013/16).

Zgodnie z § 18 ust. 4 załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały, opłata dodatkowa nieniesiona w terminie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1-4 niniejszego paragrafu, podlega egzekucji w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W myśl art. 40d ust. 2 ustawy o drogach publicznych opłaty dodatkowe podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Podstawą do prowadzenia egzekucji administracyjnej w celu wykonania obowiązku zapłaty kary pieniężnej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych jest przepis 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm., dalej u.p.e.a.). Jeżeli właściciel pojazdu, przeciwko któremu wystawiony został tytuł wykonawczy, kwestionuje istnienie obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej przez wniesienie zarzutu w postępowaniu egzekucyjnym, to organ egzekucyjny rozpatruje ten środek zaskarżenia. Na postanowienie wierzyciela co do zasadności zarzutów przysługuje zażalenie (art. 34 § 2 u.p.e.a.) do organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 23 u.p.e.a., którym dla organów jednostek samorządu terytorialnego jest samorządowe kolegium odwoławcze. Na postanowienie wydawane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji i zaskarżalne zażaleniem przysługuje natomiast skarga do sądu administracyjnego. Na aprobatę zasługuje pogląd zawarty w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 88/10, w której stwierdzono, że procedura egzekwowania opłaty dodatkowej za parkowanie w strefie płatnego parkowania, stosowana w przypadku przyjęcia, że konieczność uiszczenia tej opłaty wynika bezpośrednio z przepisu prawa sprawia, iż prawo do sądowej kontroli stanowiska wierzyciela w razie sporu co do tego, czy po stronie określonej osoby powstał obowiązek uiszczenia takiej opłaty, może być realizowane dopiero na etapie egzekucji administracyjnej.

Reasumując, artykuł 13f ust. 2 ustawy o drogach publicznych upoważnia radę gminy (miejską) do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, o której jest mowa w ust. 1 tego przepisu i sposobu jej pobierania (zasady, formy i ogół czynności technicznych, pozwalających na dokonanie opłaty); w tym zakresie nie mieści się jednak kompetencja do uregulowania trybu postępowania reklamacyjnego, ani kompetencja do odstąpienia w wyniku przeprowadzonego postępowania reklamacyjnego od zastosowania przepisu art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Nie mieści się również w upoważnieniu zapis dotyczący egzekucji opłat.

W tych warunkach wystąpienie prokuratora z niniejszą skargą do wojewódzkiego Sądu Administracyjnego należy uznać za zasadne i konieczne.

Załączniki:
-odpis skargi