



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.510.176.2017.TS

**Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Gospodarcza**

ul. Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

Sygn. akt II GPS 2/17

**Pismo procesowe
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.), zgłaszam udział w postępowaniu wszczętym na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały wyjaśniającej „Czy w myśl art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1440, z późn. zm.) opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój w wyznaczonym do tego miejscu, czy również za postój w miejscu innym niż wyznaczone?” i przedstawiam następujące stanowisko:

Zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, opłatę za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobiera się od korzystającego z drogi publicznej wyłącznie za postój pojazdu w wyznaczonym do tego miejscu.

Uzasadnienie

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 28 kwietnia 2017 r. wniósł o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie wątpliwości wynikłych na tle stosowania art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, które sprowadzają się do tego, czy opłatę za postój pojazdu na drodze publicznej położonej w strefie płatnego parkowania należy pobierać wyłącznie za postój w wyznaczonym do tego miejscu, czy również za postój w miejscu innym niż wyznaczone.

W uzasadnieniu wniosku Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł, że interpretując przepis art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych zajmują dwa odmienne stanowiska.

Według pierwszego stanowiska prezentowanego przez sądy administracyjne, obowiązek wnoszenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania dotyczy tylko sytuacji, gdy pojazd zostanie pozostawiony w miejscu wyznaczonym do parkowania. Pogląd ten wyklucza możliwość poboru opłaty za postój pojazdu w każdym innym miejscu strefy płatnego parkowania. Jako przykład orzeczeń, w których sądy wyraziły powyższe stanowisko, wskazano dwa prawomocne wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych oraz kilka wyroków wydanych przez Naczelną Sąd Administracyjny (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 428/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 627/13, wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1852/11, wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 2069/11, wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2013 r., sygn. akt II GSK 449/12, wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. akt II GSK 1684/13, wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2356/15, wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt I OSK 2931/15 oraz wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II GSK 233/15).

Część sądów administracyjnych w odmienny sposób interpretuje przepisy ustawy o drogach publicznych i uważa, że obowiązek ponoszenia opłaty za postój pojazdu samochodowego odnosi się do całego obszaru strefy płatnego parkowania i nie ogranicza się wyłącznie do wyznaczonych w granicach tej strefy miejsc postojowych. Jako reprezentatywne dla tej linii orzeczniczej powołano trzy wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1769/12, wyrok NSA z dnia 5 marca 2014 r., sygn. akt II GSK 2060/24 oraz wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2015 r., sygn. akt II GSK 1135/14).

Z uzasadnienia wniosku Prezesa NSA jednoznacznie wynika, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżności dotyczące tego, czy obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania powstaje w każdym przypadku zaparkowania pojazdu w tej strefie, czy też wyłącznie wówczas, gdy pojazd został zaparkowany w wyznaczonym do tego miejscu. Powyższa okoliczność przemawia zatem za zasadnością wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały, o której mowa w art. 15 § 1 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W myśl 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. 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 (art. 13b ust. 1 ustawy).

W ocenie Rzecznika, istotą przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych jest dookreślenie przesłanek pobierania opłaty za parkowanie, poprzez zawężenie obszaru parkowania, z którym wiąże się obowiązek uiszczenia opłaty („za postój pojazdów... w wyznaczonym miejscu”), jak i ram czasowych („w określone dni robocze, w określonych godzinach”). W wyniku doprecyzowania zasad pobierania opłaty z tytułu postoju pojazdów w strefie płatnego parkowania, przyjęć należy, iż opłatę tą pobiera się w przypadku parkowania pojazdu w wyznaczonym do tego miejscu. Potwierdzeniem tej interpretacji jest nałożony na organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach obowiązek wyznaczenia w strefie płatnego parkowania miejsc przeznaczonych na postój pojazdów, w tym stanowisk przeznaczonych na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 13b ust. 6 pkt 1 ustawy). Organ zarządzający ruchem na drogach dlatego powinien wyznaczyć miejsca postojowe w strefie płatnego parkowania, gdyż obowiązek wnoszenia opłat dotyczy - zgodnie z art. 13b ust. 1 ustawy - jedynie postoju pojazdu w wyznaczonym miejscu.

Za przedstawioną wykładnią przepisów prawa przemawia także założenie (konceptja) racjonalnego ustawodawcy, tzn. takiego prawodawcy, który tworzy przepisy w sposób sensowny, racjonalny i celowy oraz nie zamieszcza w akcie prawnym norm zbędnych. W świetle przedmiotowego założenia stwierdzić należy, że gdyby intencją ustawodawcy było wprowadzenie zasady (rozwiązania), że opłaty za postój pojazdu są pobierane na całym obszarze strefy płatnego parkowania, a nie wyłącznie na wyznaczonych miejscach w strefie, to nie zamieściłby w art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych zwrotu „w wyznaczonym miejscu”. Skoro jednak powołany zwrot został użyty przez ustawodawcę przy redakcji art. 13b ust. 1 powołanej ustawy, to przyjęć należy, że działanie takie było zamierzone i miało na celu powiązanie obowiązku uiszczenia stosownej opłaty

wyłącznie z postojem pojazdu w wyznaczonym przez organ zarządzający ruchem na drogach miejscu przeznaczonym do postoju pojazdów.

W świetle powyższego, Rzecznik uznaje za przekonującą argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 2356/15. W szczególności, Rzecznik zgadza się z rozumowaniem sądu, który przy wyjaśnianiu określenia „wyznaczone miejsce” zwrócił uwagę, że w procesie interpretacyjnym nie wolno traktować żadnego fragmentu interpretowanego przepisu prawnego jako zbędnego. Dlatego odczytując treść art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie można pomijać zwrotu „w wyznaczonym miejscu”, gdyż stanowiłoby to dokonywanie wykładni tekstu prawnego wbrew zakazowi *per non est* oraz skutkowałoby uznaniem, że zwrot ten jest normatywnie nieistotny. Tymczasem wyrażenie „wyznaczone miejsce” posiada treść normatywną, oznacza bowiem wyznaczone za pomocą znaków drogowych pionowych lub poziomych odpowiednie stanowisko przeznaczone na postój pojazdów samochodowych. Jeżeli zatem ustawodawca wprowadził powyższy zwrot do przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, to postanowił, że opłata za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania może być pobierana wówczas, gdy postój pojazdu jest realizowany w miejscu wyznaczonym do parkowania. Tym samym wyłączona jest możliwość pobierania przedmiotowej opłaty za postój pojazdu w miejscu innym niż wyznaczone.

Należy zwrócić uwagę, że powyższe stanowisko znajduje akceptację w najnowszych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. akt I SA/Sz 1007/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 1228/16 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 871/16).

Rzecznik nie podziela natomiast poglądu prezentowanego przez część składów orzekających, że obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdu istnieje na całym obszarze stanowiącym strefę płatnego parkowania, a za miejsce postojowe należy uważać każde miejsce, które może być lub faktycznie wykorzystywane jest przez użytkowników jako miejsce parkowania pojazdów samochodowych. Wyrażenia „strefa płatnego parkowania” i „wyznaczone miejsce” nie są pojęciami tożsamymi. Pierwsze z tych wyrażeń oznacza pewien wydzielony (określony granicami) obszar miejscowości obejmujący drogi publiczne (pasy dróg publicznych). Natomiast drugie wyrażenie należy rozumieć jako oznaczony za pomocą znaków drogowych wycinek strefy (obszaru) przeznaczony do postoju pojazdów. W świetle powyższego, wykładnia przepisów ustawy o drogach publicznych, która dopuszcza pobieranie opłat za postój pojazdu na całym obszarze stanowiącym strefę płatnego parkowania, oznacza

nieuprawnione pominięcie zwrotu „w wyznaczonym miejscu” przy odczytywaniu normy zamieszczonej w art. 13b ust. 1 tej ustawy.

Nie można także zgodzić się ze stanowiskiem niektórych sądów administracyjnych, że pojęcie „wyznaczone miejsce” należy traktować wyłącznie jako kwestię techniczną. Po pierwsze, w art. 13b ust. 6 pkt 1 ustawy o drogach publicznych ustawodawca nałożył na organ zarządzający ruchem na drogach obowiązek wyznaczenia w strefie płatnego parkowania miejsc przeznaczonych na postój pojazdów, o czym świadczy fakt, że posłużył się wyrażeniem „wyznacza” (w odróżnieniu od art. 13b ust. 6 pkt 2 tej ustawy, w którym ustawodawca użył zwrotu „może wyznaczać”). Wyznaczenie miejsc postojowych jest zatem obowiązkiem prawnym. Po drugie, zamieszczone w art. 13b ust. 1 ustawy sformułowanie „w wyznaczonym miejscu” kreuje jedną z przesłanek powstania obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej po stronie podmiotu korzystającego z drogi publicznej, podobnie jak zwroty: „postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania”, czy „w określone dni robocze” oraz „w określonych godzinach”. Pojęcie „wyznaczone miejsce” nie jest więc tylko kwestią techniczną.

Przedstawione powyżej argumenty prowadzą do wniosku, że korzystający z drogi publicznej jest obowiązany do ponoszenia opłaty za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania wyłącznie w sytuacji, gdy postój ten odbywa się w wyznaczonym miejscu, przeznaczonym na postój pojazdów.

Z tych względów przedstawiam stanowisko o treści wskazanej na wstępie.

Załącznik. Odpis pisma