



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 24 maja 2017 r.

Poz. 2443

Sygn. akt III SA/Lu 1257/16



### WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwal Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Beata Skubis-Kawczyńska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 stycznia 2017 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubartowie

na uchwałę Rady Gminy Uścimów

z dnia 9 lipca 2013 r. nr XXXI/139/2013

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania

stwierdza nieważność § 7 ust. 2 oraz § 2 zdanie drugie zaskarżonej uchwały w części obejmującej stwierdzenie „do soboty”.

***Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.***

### Uzasadnienie

Rada Miejska Gminy Uścimów, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446, ze zm.; dalej: u.s.g.) oraz art. 13b ust. 3, ust. 4 pkt 1 i 3 i art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440, ze zm.; dalej: u.d.p.), podjęła dnia 9 lipca 2013 r. uchwałę Nr XXXI/139/2013 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania.

Na powyższą uchwałę, pismem z dnia 21 września 2016 r. Prokurator Rejonowy w Lubartowie wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie.

Prokurator zarzucił uchwale istotne naruszenie § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) oraz art. 13b ust. 4 u.d.p. poprzez ustanowienie w § 7 ust. 2 uchwały sposobu egzekucji nieuiszczonych opłat za parkowanie i opłat dodatkowych, a tym samym przekroczenie w ten sposób zakresu ustawowego upoważnienia do ustanowienia aktu prawa miejscowego. Ponadto Prokurator zarzucił naruszenie art. 13b

ust. 1 u.d.p. poprzez ustanowienie w § 2 uchwały pobierania opłat w strefie płatnego parkowania w soboty, podczas gdy z powołanego przepisu ustawy wynika, że opłatę za postój w strefie płatnego parkowania w wyznaczonych miejscach pobiera się jedynie w dniu robocze, sobota zaś na gruncie prawa administracyjnego, w tym ustawy o drogach publicznych, nie jest dniem roboczym.

W związku z powyższymi zarzutami Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 w zakresie wyrażenia „do soboty” oraz § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Uzasadniając zarzut przekroczenia zakresu ustawowego upoważnienia Prokurator stwierdził, że wskazywanie sposobu egzekucji należności z tytułu nieuiszczonych opłat za parkowanie i opłat dodatkowych nie należy do kompetencji Rady Gminy. Rada uchwalając § 7 pkt 2 w którym wskazała tryb dochodzenia należności za nieuiszczone opłaty i opłaty dodatkowe, wykroczyła poza kompetencje przyznane jej w ustawie o drogach publicznych. Określenie sposobu pobierania opłaty oznacza zasady, formy, ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie tej dodatkowej opłaty. Określenie trybu egzekucji opłaty dodatkowej nie mieści się zaś w tym zakresie. Wskazuje raczej na konsekwencje nieuiszczenia opłaty w wyznaczonym terminie. Wprowadzając kwestionowany zapis Rada dokonała powtórzenia odesłania zawartego w art. 40d ust. 2 u.d.p., w którym to przepisie uregulowano tryb egzekucji opłat dodatkowych. Powtórzenie w akcie prawa miejscowego czyli akcie podstawowym treści regulacji ustawowej należy ocenić jako naruszające zasady prawidłowej techniki legislacyjnej. Takie powtórzenie jest co do zasady niedopuszczalne i stanowi rażące naruszenie prawa.

Z kolei w zakresie drugiego zarzutu Prokurator podniósł, że użyty w § 2 uchwały zwrot „do soboty” jest sprzeczny z art. 13b ust. 1 u.d.p., który dopuszcza możliwość pobierania opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania „w określone dni robocze”. Odnosząc się do pojęcia „dni roboczych” Prokurator wskazał, że w ustawodawstwie brak jest legalnej definicji tego pojęcia. Pojęcie to jest interpretowane w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy, określonym w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Pojęcie dni wolnych od pracy obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy.

W ocenie Prokuratora należy w tym zakresie posiłkować się stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w uchwale z 15 czerwca 2011 r. (I OPS 1/11), w której stwierdzono, że „sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 KPA”. W ocenie Prokuratora argumentacja zawarta w uzasadnieniu uchwały kładzie wprawdzie nacisk na procesowe skutki (negatywne dla strony) ewentualnego zrównania soboty z dniem roboczym, ale w sensie systemowym wykładnia ta ma także znaczenie na gruncie art. 13 ust. 1 u.d.p. Wyprowadzona została ona bowiem z normy prawa administracyjnego, z uwzględnieniem uwarunkowań materialnoprawnych związanych z regulacją pracowniczego czasu pracy, a ta ostatnia ma decydujące znaczenie dla wyróżnienia kategorii „dnia roboczego”.

Prokurator podniósł, że z dniem 1 maja 2001 r. został wprowadzony w Polsce pięciodniowy tydzień pracy. W związku z tymi powszechnie przyjęto, że sobota przestała być dniem powszednim i stała się dniem wolnym od pracy. Skoro zatem sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 KPA, mając na uwadze zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, to należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa - prawa administracyjnego, w tym na gruncie ustawy o drogach publicznych. Wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 u.d.p., wobec braku legalnej definicji „dni roboczych”, powinna uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który zapewnia tzw. bezpieczeństwo prawne, a zatem aby przepis nie stanowił swobodnego rodzaju pułapki wobec jego niejednolitej wykładni związanej z wątpliwościami interpretacyjnymi.

W odpowiedzi na skargę udzielonej przez Wójta Gminy Uścimów wniesiono o zawieszenie postępowania do czasu wejścia w życie uchwały nr XIX/110/2016 Rady Gminy Uścimów z dnia 28 października 2016 r. w sprawie uchylenia uchwały Nr XXXI/139/2013 z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania. Ponadto wniesiono o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego po wejściu w życie ww. uchwały z 28 października 2016 r. W uzasadnieniu wskazano, że Rada Gminy uznając zasadność podniesionych w skardze zarzutów podjęła w dniu 28 października 2016 r. uchwałę uchylającą zaskarżoną przez Prokuratora uchwałę. Uchwała ma wejść w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Postanowieniem z dnia 16 listopada 2016 r. Sąd odmówił zawieszenia postępowania.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż zaskarżona do sądu uchwała w zakresie objętym skargą została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Prokurator zakwestionował zgodność z prawem uchwały z dnia 9 lipca 2013 r. w zakresie dwóch przepisów.

Po pierwsze - § 2, zgodnie z którym za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłaty. Opłaty pobiera się za parkowanie od poniedziałku do soboty. Zastrzeżenia co do legalności wzbudził zawarty w tym przepisie zwrot „do soboty”.

Po drugie, Prokurator zakwestionował legalność § 7 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym nieuiszczone opłaty za parkowanie i opłaty dodatkowe podlegają ściągnięciu w drodze egzekucji administracyjnej.

Podstawą prawną zaskarżonej uchwały był m.in. art. 13b u.d.p. Zgodnie z ustępem 3 tego przepisu, rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania.

Należy przypomnieć, że rada gminy jest tzw. prawodawcą delegowanym, a nie samoistnym, co oznacza, że w każdym przypadku musi mieć podstawę prawną do wydania aktu normatywnego (aktu prawa miejscowego), a ponadto musi przestrzegać dyrektyw zawartych w upoważnieniu do wydania aktu (delegacji ustawowej). Zasady te mają rangę konstytucyjną, co potwierdza art. 94 Konstytucji RP, stanowiący w zd. 1, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

W warunkach badanej sprawy oznacza to, że rada gminy ma kompetencje do wydania uchwały ustalającej strefę płatnego parkowania, jednakże musi przestrzegać dyrektyw wskazanych w ustawowym upoważnieniu i nie może wprowadzać przepisów, które nie mieszczą się w zakresie delegacji ustawowej.

W ocenie Sądu zasadne są argumenty Prokuratora, że wprowadzając opłaty w strefie płatnego parkowania za okres obejmujący również soboty, Rada Gminy naruszyła art. 13b ust. 1 u.d.p. Z przepisu tego wynika, że opłata jest pobierana za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo.

Jak trafnie zauważa Prokurator kluczowym problemem jest interpretacja zawartego w powołanym przepisie wyrażenia „dni robocze”.

Obowiązujące akty normatywne, które mogłyby służyć pomocniczo wykładni tego pojęcia nie zawierają jego legalnej definicji. Ustawodawstwo reguluje pojęcie „dni ustawowo wolnych od pracy” (ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy; Dz. U. z 2015 r., poz. 90), którymi są niedziele oraz określone święta. Trudno jednak z tego wywodzić, że pozostałe dni są dniami roboczymi, skoro mogą być dni wolne od pracy dla określonych pracowników, ale nie objęte kategorią dni „ustawowo wolnych od pracy”.

Problem ten był już przedmiotem analiz w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. W analizach tych odwoływano się do argumentu traktowania sobót na równi z dniami wolnymi od pracy na gruncie regulacji procesowych (art. 57 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz spójności systemowej. Konkluzją tych analiz jest następujący wywód: „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę stoi na stanowisku, 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2011 r., I OPS 1/11), to zważywszy na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie art. 13b ust. 1 u.d.p., niezależnie od tego, że ten ostatni przepis, w odróżnieniu od art. 57 § 4 k.p.a., jest przepisem prawa materialnego. Wobec braku legalnej definicji "dni roboczych", przyjęta wykładnia powinna uwzględniać zasadę jednolitego rozumienia tych samych pojęć w obrębie szeroko rozumianej dziedziny prawa, jaką jest prawo administracyjne” (wyrok NSA z 4 listopada 2016 r., I OSK 1270/16; podobnie: wyrok NSA z 26 kwietnia 2016 r., I OSK 3507/15; wyrok WSA w Opolu z 2 czerwca 2015 r., II SA/Op 143/15; wyrok WSA w Poznaniu z 2 marca 2016 r., III SA/Po 4/16; wszystkie dostępne na stronie: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Sąd w składzie orzekającym w niniejszym postępowaniu w pełni podziela powyższą argumentację, nie widząc podstaw do jej podważenia. W konsekwencji należy uznać, że rada gminy nie może na podstawie art. 13b ust. 1 u.d.p. wprowadzić obowiązku opłaty parkingowej za okres obejmujący sobotę, nie jest to bowiem dzień roboczy w rozumieniu tego przepisu.

W konkluzji należy stwierdzić, że § 2 zdanie drugie zaskarżonej uchwały w części obejmującej zwrot „do soboty” istotnie narusza prawo.

W ocenie Sądu zasadne są również zastrzeżenia Prokuratora co do zgodności z prawem § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały.

Uregulowanie kwestii trybu egzekucji nieuiszczonych opłat za parkowanie i opłat dodatkowych nie zostało powierzone radzie gminy, lecz wynika wprost z przepisów ustawy o drogach publicznych. Trafnie Prokurator powołuje w skardze art. 40b ust. 2 u.d.p., który wprost wskazuje, że opłaty, o których mowa w art. 13f ust. 1 (czyli opłaty dodatkowe pobierane za nieuiszczenie opłaty za parkowanie) 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.

Prawidłowe są konkluzje Prokuratora, że powtórzenie w akcie prawa miejscowego czyli akcie podstawowym treści regulacji ustawowej należy ocenić jako istotnie naruszające zasady prawidłowej techniki legislacyjnej (§ 135 Zasad techniki prawodawczej). Taki pogląd jest już ugruntowany w orzecznictwie, nie tylko na tle uchwał dotyczących stref płatnego parkowania (zob. m.in. w najnowszym orzecznictwie: Wyrok WSA w Szczecinie z 21 października 2015 r., II SA/Sz 985/15; wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2016 r., IV SA/Wa 1783/16; wyrok WSA w Łodzi z 11 grudnia 2015 r., III SA/Łd 1168/15; wyrok WSA w Poznaniu z 16 marca 2016 r., IV SA/Po 1063/15; wyrok WSA w Poznaniu z 21 grudnia 2016 r., IV SA/Po 690/16; wyrok WSA w Łodzi z 3 listopada 2016 r., III SA/Łd 587/16).

Z kolei w odniesieniu do analizowanego problemu powtórzenia w uchwale w sprawie strefy płatnego parkowania regulacji ustawowych zawartych w art. 40d ust. 2 u.d.p. został w ostatnim czasie wyrażony m.in. w wyrokach WSA w Poznaniu z 25 lutego 2016 r. (III SA/Po 1200/15), z 28 kwietnia 2016 r. (III SA/Po 77/16), z 6 maja 2016 r. (III SA/Po 193/16).

Sąd w pełni podziela powyższe poglądy, jako odpowiadające konstytucyjnym zasadom tworzenia prawa miejscowego przez samorząd terytorialny, a także zasadom techniki prawodawczej.

W konkluzji należy uznać, że również § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały istotnie narusza prawo.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Z kolei zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718, ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wniosek o umorzenie postępowania nie zasługiwał w ocenie Sądu na uwzględnienie. Argumentacja Gminy wskazuje na to, że upatruje ona bezprzedmiotowości sądowej kontroli zaskarżonej przez Prokuratora uchwały wobec faktu, że Rada Gminy uznając zasadność podniesionych w skardze zarzutów podjęła w dniu 28 października 2016 r. uchwałę uchylającą zaskarżoną przez Prokuratora uchwałę. Uchwała uchylająca została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z 2016 r., pod poz. 4930 (z datą 5 grudnia 2016 r.) i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli 20 grudnia 2016 r.).

Argumentacja Gminy nie zasługuje na uwzględnienie.

W ugruntowanym już orzecznictwie podkreśla się, że samo w sobie uchylenie zaskarżonej uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania przez sądem w sprawie kontroli legalności tejże uchwały, jeżeli uchwała obowiązywała przez jakiś okres czasu i wywołała określone skutki prawne (zob. np. wyroki NSA: z 28 stycznia 2010 r., I OSK 1477/09; z 29 września 2009 r., I OSK 1029/10; z dnia 27 maja 2008 r., II GSK 344/08, z 22 marca 2007 r., II OSK 1776/06; wyrok WSA w Lublinie z 26 lutego 2015 r., III SA/Lu 959/14; wszystkie dostępne na stronie: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Uchylenie uchwały przez organ, który ją wydał wywołuje skutki *ex nunc*, na przyszłość, od momentu wejścia w życie uchwały uchylającej. Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutek *ex tunc*, z mocą wsteczną, od momentu jej podjęcia.

W świetle powyższej argumentacji uchylenie zaskarżonej uchwały w październiku 2016 r. nie wpływa na celowość oceny legalności zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 91 ust. 1 u.s.g. oraz art. 147 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd orzekł jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*