



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 21 czerwca 2017 r.

Poz. 2687

Sygn. akt III SA/Lu 1206/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia NSA Marek Zalewski |
| Sędziowie | WSA Robert Hałabis (sprawozdawca), WSA Ewa Ibrom |
| Protokolant | Referent stażysta Michał Białowski |

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 19 stycznia 2017 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowy w Tomaszowie Lubelskim

na uchwałę Rady Miasta Tomaszów Lubelski

z dnia 22 marca 2013 r. nr XXXII/338/2013

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na terenie miasta Tomaszowa Lubelskiego

stwierdza nieważność § 3 zdanie drugie zaskarżonej uchwały w części obejmującej stwierdzenie „oraz w soboty w godzinach od 9:00 do 15:00”.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Rada Miasta Tomaszów Lubelski – działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt. 1, art. 13b i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – podjęła w dniu 22 marca 2013 r. uchwałę Nr XXXII/338/2013 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawki opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na terenie miasta Tomaszowa Lubelskiego.

W § 1 uchwały ustalono strefy parkowania na terenie miasta jako zatoki postojowe i place na działce gminy miejskiej nr 215/6, wokół ronda przy ulicach Rynek i Andersa. Szczegółowe umiejscowienie strefy płatnego parkowania oznaczono w graficznym załączniku nr 1 do podjętej uchwały. Jednocześnie w uchwale postanowiono, że za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w strefach płatnego parkowania pobiera się opłaty (§ 3 zdanie pierwsze uchwały). Odnośnie okresu pobierania tych opłat ustalono, że opłaty pobiera się za parkowanie w dni robocze od poniedziałku do piątku w godzinach od 8⁰⁰ do 18⁰⁰ oraz w soboty w godzinach od 9⁰⁰ do 15⁰⁰, za wyjątkiem świąt (§

3 zdanie drugie uchwały). Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (§ 11 uchwały), a została opublikowana w dniu 18 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2013 r. poz. 2119).

W skardze z dnia 27 września 2016 r. skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, Prokurator Rejonowy w Tomaszowie Lubelskim zakwestionował zgodność z prawem części podjętej uchwały.

Zaskarżonej uchwale zarzucił rażące naruszenie prawa, to jest art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460, z późn. zm.), poprzez wprowadzenie w niej rozwiązań (przepisów), które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. Wskazując na powyższe wniosł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 3 zdanie drugie.

W uzasadnieniu skargi Prokurator wywiódł, że błędne w kwestionowanej uchwale było przyjęcie, że sobota stanowi dzień roboczy, a co za tym idzie błędne było uchwalenie opłat za parkowanie w soboty w godz. od 9⁰⁰ do 15⁰⁰. Sobota nie jest bowiem dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Na zasadność tego stanowiska przywołał orzecznictwo sądów, w którym wyjaśniono, że wprowadzenie takich opłat w soboty narusza art. 13b ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11 oraz postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09). Prokurator zwrócił uwagę, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem wolnym od pracy (nie jest dniem roboczym), a zatem opłata za parkowanie w te dni nie powinna być pobierana. Dlatego uchwała Rady Miasta w Tomaszowie Lubelskim w powyższym zakresie dotknięta jest nieważnością.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Tomaszów Lubelski wyjaśnił, że w dniu 21 września 2016 r. skierował do Rady Miasta nowy projekt uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania na drogach publicznych na terenie Miasta Tomaszów Lubelski oraz wysokości opłat za postój i sposobu ich pobierania. Na sesji Rady Miasta odbytej w dniu 30 września 2016 r. kwestionowana uchwała Rady Miasta Tomaszów Lubelski Nr XXXII/338/2013 z dnia 23 marca 2013 r. w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na terenie miasta została uchylona, bowiem podjęto nową uchwałę w tej sprawie. Mając zaś na uwadze obowiązujące orzecznictwo oraz komunikat Rzecznika Prasowego NSA dotyczący pobierania opłat za parkowanie w soboty, w nowej uchwale Rada Miasta przyjęła, że opłata za postój w strefie płatnego parkowania obowiązuje tylko w dni robocze od poniedziałku do piątku, a tym samym wyeliminowany został kwestionowany przez Prokuratora zapis uchylonej uchwały.

Mając powyższe okoliczności na względzie Burmistrz Miasta Tomaszowa Lubelskiego wniosł o umorzenie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 22 marca 2013 r. Nr XXXII/338/2013, w zakresie objętym żądaniem Prokuratora.

Na rozprawie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Lublinie w dniu 19 stycznia 2017 r., Prokurator podtrzymał żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały precyzując, że dotyczy ono § 3 zdanie drugie zaskarżonej uchwały, w części obejmującej stwierdzenie „oraz soboty w godzinach od 9⁰⁰ do 15⁰⁰” (*protokół rozprawy – k. 43 akt sądowych*).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna, dlatego zasługiwała na uwzględnienie. Zaskarżona uchwała w zakresie objętym sprecyzowanym na rozprawie żądaniem Prokuratora, została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Z przepisu art. 3 § 2 punkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm., dalej jako „p.p.s.a.”) wynika zaś, że sądy administracyjne są właściwe do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Dlatego Sąd uprawniony jest do badania, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu lub jego części doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, nie będąc przy tym związany

granicami skargi (art. 134 p.p.s.a.). Ocenie podlega przy tym jedynie legalność działania organu administracji, co oznacza, że Sąd zobowiązany jest zbadać, czy w czasie podejmowania danego aktu (uchwały) organ naruszył prawo, czy też nie.

Według art. 147 § 1 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczegółolny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dokonując zatem oceny legalności zaskarżonej uchwały należy jednoznacznie stwierdzić, że zakwestionowana przez Prokuratora uchwała w tej części, w jakiej obejmuje ustalenie obowiązku uiszczania opłat za parkowanie pojazdów w soboty w godz. od 9⁰⁰ do 15⁰⁰ (część § 3 zdanie drugie zaskarżonej uchwały) – jest sprzeczna z art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U z 2016 r. poz. 1440, z późn. zm., dalej jako „u.d.p.”).

Podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił m.in. przepis art. 13b ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania.

Według zaś art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Tym samym uprawnione do stanowienia tych aktów organy samorządu nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Sankcją za naruszenie upoważnienia ustawowego, które jest wynikiem wadliwej wykładni podstawy stanowienia prawa miejscowego, jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której upoważnienie ustawowe zostało przekroczone.

Przepisy ustawy o drogach publicznych dają podstawę zarówno do ustalenia zasad pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1 u.d.p.), jak i do określenia strefy płatnego parkowania na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13b ust. 2 u.d.p.). Zgodnie zaś z art. 13b ust. 4 u.d.p., rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania:

- 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
- 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Analiza treści zakwestionowanej jednostki redakcyjnej zaskarżonej uchwały (części jej § 3 zdanie drugie) wprost wskazuje, że w strefach płatnego parkowania przewidziano pobieranie opłaty za parkowanie pojazdów także w soboty. W ocenie Prokuratora termin „dni robocze”, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.d.p., nie obejmuje sobót i nie dawał podstaw do przyjęcia regulacji o zakwestionowanej treści. W tym zakresie Sąd podziela argumentację Prokuratora.

Skoro według przywołanego już art. 13b ust. 1 u.d.p., opłatę można pobierać jedynie za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo, to ustawowy zwrot „w określone dni robocze” determinuje uznanie, że dni robocze, w których pobiera się opłatę winny być wskazane w stosownej uchwale organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego z nazwy. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę w treści art. 13b ust. 1 u.d.p. przymiotnika „określone” w zestawieniu z pojęciem „dni robocze”. Określone dni robocze, to zatem dni precyzyjnie określone, znane (wiadome) i pewne. Skoro więc ustawodawca wyróżnił w tej ustawie ogólnie kategorię „dni roboczych”, to istnieje też kategoria dni, które za takie nie mogą być uznane (dni inne niż robocze).

Wniosek, że za dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p., nie może być uznana sobota – jest prawidłowy. W systemie prawa nie istnieje legalna definicja pojęcia „dzień roboczy”, inaczej niż

w przypadku ustawowej kategorii „dni wolne od pracy”. Katalog „dni wolnych od pracy” jest określony w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 90), obejmuje zaś niedziele i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Natomiast na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. 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 k.p.). Skoro zatem 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 jest kryterium wyróżniania „dnia wolnego od pracy”. Niedziele i święta są dniami, w których zasadą jest niewykonywanie pracy, poza wyjątkowymi sytuacjami dozwolonymi przepisem art. 151¹⁰ k.p.

Wykładnia *a contrario*, w której wyniku każdy dzień niewskazany w ustawie o dniach wolnych od pracy uznać należy za dzień roboczy, nie jest uprawniona. Ustawa ta wskazuje bowiem dni wolne od pracy, nie przesądza jednak, że wszystkie niewskazane w niej dni, są dniami roboczymi.

Charakter soboty w rozważanym kontekście był przyczyną wielu wątpliwości, tak na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego co spowodowało, że problem ten był przedmiotem rozważań zarówno Sądu Najwyższego w odniesieniu do przepisów kodeksu postępowania cywilnego (zob. postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego (zob. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11).

W powołanej ostatnio uchwale NSA przesądził to, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.

W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie należało posiłkować się stanowiskiem NSA wyrażonym w powołanej uchwale. Skoro bowiem sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., to mając na uwadze zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, soboty należy traktować w ten sam sposób na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym również na gruncie ustawy o drogach publicznych.

Skoro zatem wykładnia językowa jak i wykładania systemowa pojęcia „dzień roboczy” – dokonywana w oparciu o art. 13b ust. 1 u.d.p. – nie pozwala zaliczyć soboty do dnia roboczego, to zakwestionowaną część uchwały należało uznać za wydaną z istotnym naruszeniem prawa. Według zaś art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm., dalej jako „u.s.g.”), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Tym samym, celem zapewnienia zgodności z prawem tego rodzaju i tej treści części zaskarżonej uchwały uznać należało, że zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 22 marca 2013 r. Nr XXXII/338/2013 – w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie oraz sposobu ich pobierania na terenie miasta Tomaszowa Lubelskiego, odnośnie jej § 3 zdanie drugie, w części obejmującej stwierdzenie „*oraz soboty w godzinach od 9⁰⁰ do 15⁰⁰*”.

Odnosząc się zaś do wniosku zawartego w odpowiedzi na skargę dotyczącego umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., ponieważ zakwestionowana część § 3 zdanie drugie zaskarżonej uchwały w zakresie wyrażenia „*oraz soboty w godzinach od 9⁰⁰ do 15⁰⁰*”, został już usunięty uchwałą Rady Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 30 września 2016 r. Nr XXIV/206/2016, która uchyliła całą zaskarżoną uchwałę, stwierdzić trzeba, że wniosek ten nie jest zasadny.

Wymaga zwrócenia uwagi, że w niniejszej sprawie nie zachodziła żadna przesłanka umorzenia postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., ponieważ postępowanie to nie stało się bezprzedmiotowe. Fakt uchylania zaskarżonej uchwały po wniesieniu skargi sądowoadministracyjnej kwestionującej ważność części takiej uchwały, a nawet jej uchylenie przed wniesieniem skargi, nie pozbawia Sądu możliwości jej merytorycznej oceny. Utrata mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały na skutek nowej uchwały organu stanowiącego gminy w tym przedmiocie powoduje jedynie wyeliminowanie jej przepisów ze skutkiem od chwili ich uchylenia (*ex nunc*). Natomiast stwierdzenie nieważności konkretnych postanowień uchwały wywołuje skutki od początku, a więc od chwili ich podjęcia (*ex tunc*). W tej ostatniej sytuacji określone postanowienie uchwały należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały podjęte (uchwalone). Ma to swoje znaczenie dla czynności prawnych podjętych

na podstawie takiego przepisu. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (opubl. w OTK 1994, cz. II, poz. 44) przyjął, że zmiana lub uchylenie zaskarżonej do sądu uchwały nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być zastosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę.

Mając powyższe okoliczności na uwadze – podsumowując dotychczasowe rozważania – należało zatem stwierdzić, że uchylenie lub zmiana zaskarżonego przepisu uchwały organu samorządu terytorialnego przed wydaniem wyroku przez sąd administracyjny, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania wniesionej na niego skargi.

Z przytoczonych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. – stwierdził nieważność § 3 zdanie drugie zaskarżonej uchwały, w części obejmującej stwierdzenie „*oraz w soboty w godzinach od 9⁰⁰ do 15⁰⁰”*, bowiem było one w świetle przywołanych wyżej przepisów prawa rażąco z nimi sprzeczne.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.