



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 marca 2021 r.

Poz. 1009

Sygn. akt III SA/Lu 70/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Robert Hałabis
	Sędzia WSA Anna Strzelec
Protokolant	Asystent sędziego Radosław Kot

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Lubartowie

na uchwałę Rady Miasta Lubartów

z dnia 30 grudnia 2003 r. nr XIV/134/03

w przedmiocie ustalenia stref płatnego parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach gminnych Miasta Lubartowa i ustalenia sposobu ich pobierania oraz określenia wysokości stawek opłat

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części objętej § 2 ust. 1 – w zakresie dotyczącym ustalenia stawki opłat za drugą i trzecią godzinę parkowania;
- II. oddala skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2003 r. Rada Miasta Lubartów podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualnie Dz. U. z 2020 r., poz. 713, dalej powoływanej także jako „u.s.g.”) oraz art. 13 ust. 1 pkt 1, art. 13b i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 z późn. zm.) uchwałę nr XIV/134/03 w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach gminnych Miasta Lubartowa i ustalenia sposobu ich pobierania oraz określenia wysokości stawek opłat.

Uchwała, zgodnie z jej treścią:

„§ 1. Ustala strefę płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach gminnych Miasta Lubartowa w dniach roboczych w godzinach od 8:00 do 16:00 na obszarze ograniczonym ulicami:

- od południa ul. Jana Pawła II
- od wschodu ul. Rynek II,
- od północy ul. Farna na odcinku od ul. Rynek II do ul. Rynek I oraz ul. Cmentarna od ul. Rynek I do ul. Legionów,
- od zachodu ul. Legionów na odcinku od ul. Cmentarnej do ul. Jana Pawła II.

§ 2. 1. Ustala stawki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonej strefie w miejscach wyznaczonych w wysokości:

- na stanowisku ogólnodostępnym za pierwszą godzinę – 1 zł 00 gr,
- j.w. za każdą następną godzinę - 1 zł 00 gr.

2. Ustala opłaty abonamentowe zaparkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonej strefie w wysokości:

- na stanowisku ogólnodostępnym za miesiąc - 50 zł 00 gr,
- j.w. lecz na okaziciela - 60 zł 00 gr,
- na stanowisku ogólnodostępnym za pół roku - 250 zł 00 gr,
- j.w. lecz na okaziciela - 300 zł 00 gr,
- na stanowisku ogólnodostępnym za rok - 500 zł 00 gr,
- j.w. lecz na okaziciela - 600 zł 00 gr,
- na stanowisku zastrzeżonym za parkowanie całodobowe - 200 zł 00 gr za miesiąc.

§ 3. Ustala sposób pobierania opłat za parkowanie pojazdów w obszarze określonym w § 1 na stanowiskach ogólnodostępnych poprzez:

- bilety godzinowe,
- abonament miesięczny, półroczny i roczny na osobę na stanowisko ogólnodostępne,
- abonament miesięczny, roczny i półroczny j.w. na okaziciela
- abonamenty miesięczne całodobowe na stanowisko zastrzeżone.

§ 4. 1. Jednorazowe bilety parkingowe nabywa się w określonych punktach sprzedaży.

2. Dystrybucję biletów parkingowych miesięcznych, półrocznych, rocznych (abonamentów parkingowych) prowadzi Urząd Miasta Lubartów.

§ 5. Za nieuiszczenie opłaty parkingowej pobiera się opłatę dodatkową w wysokości 20,00 zł (słownie złotych: dwadzieścia 00/100).

§ 6. 1. Dokumentami uiszczenia opłaty za parkowanie są: skasowany bilet jednorazowy lub abonament, umieszczony w miejscu widocznym do odczytania za przednią szybą pojazdu, niezwłocznie po zajęciu miejsca parkingowego.

2. Skasowanie jednorazowych biletów parkingowych polega na: skreśleniu na krzyż w sposób trwały i czytelny daty (miesiąc, dzień) oraz godziny i minuty rozpoczęcia parkowania.

3. Opłatę za przewidywany, dłuższy niż jednogodzinny czas parkowania można uiszczać poprzez łączenie biletów jednorazowych do sumarycznej wartości odpowiadającej przewidywanemu czasowi parkowania.

§ 7. Z opłat na stanowisku zastrzeżonym wyłącza się miejsca parkingowe przy budynku Urzędu Miasta Lubartów.

§ 8. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta.

§ 9. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego”..

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Prokurator Rejonowy w Lubartowie zaskarżył uchwałę Rady Miasta Lubartów z dnia 30 grudnia 2003 r. nr XIV/134/03, zarzucając naruszenie art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych, poprzez ustanowienie w § 2 ust. 1 uchwały stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonej strefie w miejscach wyznaczonych w wysokości: na stanowisku ogólnodostępnym za pierwszą godzinę - 1 zł oraz na stanowisku ogólnodostępnym za każdą następną godzinę - 1 zł, bez uwzględnienia progresywnego wzrostu opłaty za pierwsze trzy godziny parkowania w sposób określony w art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że zakres regulacji zaskarżonej uchwały wynika z art. 13b ustawy o drogach publicznych. Rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne, niż wymienione w powołanym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób, niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Organ stanowiący ma obowiązek ścisłej interpretacji normy upoważniającej, nie może domniemywać swej kompetencji, dokonywać wykładni rozszerzającej czy wprowadzać kompetencji w drodze analogii.

Prokurator stwierdził, że ustalone w § 2 ust. 1 uchwały stawki opłat za parkowanie pojazdów w wyznaczonej strefie są sprzeczne z przepisem art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych, który nakłada na radę gminy/miasta obowiązek uwzględnienia progresywnego narastania opłat przez pierwsze trzy godziny postoju. Zaniechanie zastosowania progresywnego narastania opłaty za parkowanie jest istotnym naruszeniem prawa, skutkującym nieważnością przedmiotowej uchwały w całości. Niewłaściwe ustalenie stawek opłat za drugą i trzecią godzinę postoju, w sytuacji, gdy stawki opłat są najistotniejszym elementem zaskarżonej uchwały, pozbawia bowiem tę uchwałę racji bytu.

Prokurator zauważył, że uchwała nr XIV/134/03 została zmieniona uchwałami Rady Miasta Lubartów nr XLII/306/06 z dnia 31 sierpnia 2006 r. oraz nr XXV/171/08 z dnia 3 grudnia 2008 r., przy czym ustalenie stawek opłat za parkowanie nadal pozostaje w sprzeczności z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Lubartów wniosła o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności należy stwierdzić dopuszczalność skargi wniesionej przez Prokuratora Rejonowego w Lubartowie.

Zgodnie z przepisem art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej jako „p.p.s.a.”) prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony. Z treści przytoczonego przepisu wynika zatem, że prokurator i Rzecznik Praw Obywatelskich nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym – ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela. W judykaturze ugruntowany jest również pogląd, że do skargi prokuratora nie mają zastosowania ograniczenia wynikające z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Przepis ten stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Legitymacja prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie jest ograniczona przesłankami materialnoprawnymi. Prokurator wnosi skargę w sprawie dotyczącej interesów innych osób i jedyną podstawą jego legitymacji skargowej jest ochrona obiektywnego porządku prawnego. Nie ma on więc obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego określonej jednostki, bądź interesu społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2006 r., I OSK 978/06).

Ponadto, mając na względzie datę podjęcia zaskarżonej uchwały oraz okoliczność, że stanowi ona akt prawa miejscowego, w świetle art. 53 § 3 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r., w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz

niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935) zaskarżenie przez Prokuratora uchwały Rady Miasta Lubartów z dnia 30 grudnia 2003 r. nie było ograniczone żadnym terminem.

Oceniając zasadność skargi wskazać należy na treść art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Jednocześnie ust. 4 art. 91 u.s.g. przewiduje, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Zatem w świetle powołanych przepisów stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zarzuty podniesione w skardze zasługiwały na podzielenie, gdyż zaskarżona uchwała Rady Miasta Lubartów z dnia 30 grudnia 2003 r. nr XIV/134/03 w sprawie ustalenia stref płatnego parkowania, wprowadzenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach gminnych Miasta Lubartowa i ustalenia sposobu ich pobierania oraz określenia wysokości stawek opłat w sposób istotny narusza prawo.

Upoważnienie do wydania przedmiotowej uchwały wyrażone zostało w przepisach ustawy o drogach publicznych.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, tj. 30 grudnia 2003 r.), korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania.

Przepis art. 13b ustawy o drogach publicznych przewiduje, że:

1. opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo;

2. strefę płatnego parkowania ustala się 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;

3. rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania;

4. rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

- 1) ustala wysokość stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę parkowania 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;

5. stawki opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca parkowania. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20 % za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę parkowania. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny parkowania nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania;

6. organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach w uzgodnieniu z zarządcą drogi:

- 1) wyznacza w strefie płatnego parkowania miejsca przeznaczone na parkowanie, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie oznakowanych pojazdów konstrukcyjnie przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej lub pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową,

2) może wyznaczać w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo;

7. opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi.

Z przepisu art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych wynika, że ustalenie strefy płatnego parkowania jest uprawnieniem rady gminy, gdyż stosownie do powołanego przepisu rada gminy „może ustalić strefę płatnego parkowania”. Uchwała podejmowana na podstawie art. 13b ust. 3 ustawy o drogach publicznych powinna zawierać elementy wskazane w art. 13b ust. 4 pkt 1 i 3 ustawy, jako obligatoryjne. Z brzmienia ostatnio wymienionych przepisów wynika wprost, że ustalając strefę płatnego parkowania, rada gminy ustala wysokości stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 oraz określa sposób pobierania tej opłaty.

Ustalając wysokość opłat, zgodnie z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych rada gminy ma obowiązek uwzględnienia progresywnego wzrostu wysokości opłaty za parkowanie za drugą i trzecią godzinę. Powyższe wynika z brzmienia przepisu art. 13b ust. 5 ustawy, który stanowi wprost, że przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania. Za kolejne godziny parkowania stawka opłaty nie może zaś przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę parkowania. Organ nie ma zatem swobody i możliwości kształtowania stawek opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania w sposób inny, niż wynikający z omawianego przepisu.

W ocenie Sądu jednoznaczna treść art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych, w szczególności zaś kategorię sformułowanie „uwzględnia się”, nie pozostawia wątpliwości co do tego, że progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania, to jest jej wzrost w drugiej i trzeciej godzinie parkowania, stanowi obligatoryjny element uchwały. W świetle przywołanego brzmienia przepisu nie zasługuje zatem na podzielenie przeciwne stanowisko przedstawione w odpowiedzi na skargę. Brak podstaw do uznania zgodnie z tym stanowiskiem, że celem przepisu było jedynie ograniczenie progresywnego wzrostu opłaty o nie więcej niż 20 % za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę, a nie zakaz ustalenia stawki za drugą i trzecią godzinę parkowania w takiej samej wysokości jak za pierwszą godzinę. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2306/13, użycie przez ustawodawcę w art. 13b ust. 5 zdanie 2 ustawy o drogach publicznych pojęcia „uwzględnia się progresywne narastanie opłaty” oznacza obowiązek ustalenia wysokości opłat w stawce progresywnie narastającej. Ustawodawca odniósł przy tym to narastanie opłaty za drugą godzinę parkowania w stosunku do pierwszej godziny oraz za trzecią godzinę parkowania do drugiej godziny. Za kolejne godziny parkowania ustawodawca postanowił o ustalaniu ich w wysokości nieprzekraczającej stawki za pierwszą godzinę parkowania. Nakazane przez ustawodawcę zastosowanie progresywnego wzrostu wysokości opłaty dotyczy zatem opłaty za drugą i trzecią godzinę parkowania.

W uchwale zaskarżonej w niniejszej sprawie stawki opłat za parkowanie pojazdów określono w § 2 ust. 1 uchwały ten sposób, że za pierwszą godzinę i za każdą następną godzinę ustalono jednolitą stawkę opłaty w wysokości 1 zł. Całkowicie pominięto obowiązek uwzględnienia progresywnego narastania opłaty przez pierwsze trzy godziny parkowania. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, stawki opłat za parkowanie powinny zostać określone z uwzględnieniem wytycznych wynikających z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Brak ustalenia w zaskarżonej uchwale wysokości opłat za parkowanie w stawce progresywnie narastającej za drugą i trzecią godzinę parkowania stanowi zatem istotne naruszenie prawa. Rada gminy (rada miasta) nie jest uprawniona do innego określenia opłat za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania, niż wynika to z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Tylko uregulowanie w uchwale opłat w sposób odpowiadający treści art. 13b ust. 5 ustawy, stanowi zgodne z prawem zrealizowanie ustawowego upoważnienia wyrażonego w omawianych przepisach ustawy o drogach publicznych.

Wymaga podkreślenia, że przyznana organom gminy samodzielność prawotwórcza nie oznacza dowolności w stanowieniu przepisów prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP). W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego. Wynika to także wprost z art. 40 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Tym samym wydając akt prawa miejscowego organ gminy zobowiązany jest ściśle przestrzegać upoważnienia ustawowego.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy brak ustalenia wysokości opłat w stawce progresywnie narastającej przez pierwsze trzy godziny parkowania należy uznać za niezgodny z treścią upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych. Stanowi to istotne naruszenie prawa, co w świetle art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym oznacza nieważność § 2 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie ustalenia stawki opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonej strefie w miejscach wyznaczonych na stanowisku ogólnodostępnym za drugą i trzecią godzinę parkowania.

Z tych wszystkich względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała dotknięta jest wadą, która stanowi istotne naruszenie prawa i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność § 2 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie ustalenia stawki opłat za drugą i trzecią godzinę parkowania.

W pozostałym zakresie skarga nie zasługiwała na uwzględnienie. Sąd nie podziela argumentacji podniesionej w skardze, że sprzeczne z przepisami prawa ustalenie stawek opłat za drugą i trzecią godzinę parkowania pozbawia całą uchwałę racji bytu. Uchwała przewiduje stawki opłat także za pierwszą, czwartą i kolejne godziny parkowania, a nadto ustala wysokość opłat abonamentowych. Jak już wyżej wskazano, ustawodawca postanowił w art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych o stosowaniu progresywnego narastania stawki opłaty za drugą i trzecią godzinę parkowania. Stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, w tym także w zakresie ustalenia stawki opłaty za pierwszą, czwartą i każdą następną godzinę parkowania, z powodu niezastosowania progresywnego narastania stawki opłaty za drugą i trzecią godzinę, nie znajduje podstawy w art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 13b ust. 5 ustawy o drogach publicznych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2306/13).

Z tych wszystkich względów i na podstawie powołanych przepisów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.