



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 17 czerwca 2024 r.

Poz. 3277

Sygn. akt III SA/Lu 585/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 stycznia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Ewa Ibrom
Sędziowie	Asesor WSA Agnieszka Kosowska Sędzia WSA Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)
Protokolant	Starszy asystent sędziego Małgorzata Olejowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 stycznia 2024 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Miasta Radzyń Podlaski

z dnia 29 września 2021 r. nr XXXI/196/2021

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

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 zdanie drugie, w brzmieniu „Opłaty pobierane są za parkowanie w dni od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8:00 do 16:00”;
- II. oddala skargę w pozostałej części.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę nr XXXI/196/2021 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 29 września 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie i sposobu ich pobierania.

Zaskarżona uchwała została podjęta 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 2021 r. poz. 1372 z późn. zm., aktualnie Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm., dalej jako „u.s.g.”) oraz art. 13b ust. 3, ust. 4, art. 1 i 3 i art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 z późn. zm., aktualnie Dz. U. z 2023 r., poz. 645 z późn. zm.).

Zgodnie z postanowieniem zawartym w § 1 uchwały ustalono strefę płatnego parkowania na terenie Miasta Radzyń Podlaski na ul. Ostrowieckiej na odcinku od skrzyżowania z ul. Warszawską do Pl. I. Potockiego, części ul. Warszawskiej (parking pod dzwonnica) i parking przy ul. Dąbrowskiego po prawej stronie.

Stosownie do § 2 uchwały, za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłaty. Opłaty pobierane są za parkowanie w dni od poniedziałku do piątku, w godzinach od 8:00 do 16:00.

Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (§ 10 uchwały). Publikacja uchwały nastąpiła w dniu 8 października 2021 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r. poz. 4164).

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim zaskarżył wskazaną wyżej uchwałę w części, a mianowicie w zakresie § 2, zarzucając istotne naruszenie prawa, to jest art. 7, art. 94 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, polegające na ustanowieniu w § 2 zaskarżonej uchwały poboru opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w strefie płatnego parkowania w dni od poniedziałku do piątku, w godzinach od 08:00 do 16:00, włącznie z dniami, które nie są dniami roboczymi.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że w zaskarżonej uchwale nie wyłączono z zakresu pobierania opłat tych dni, które z jednej strony są dniami od poniedziałku do piątku, zaś z drugiej strony nie są dniami roboczymi. W tej sytuacji Rada Miasta umożliwiła pobieranie opłaty za postój pojazdów w dni, które stanowią dni wolne od pracy i nie przypadają na sobotę lub niedzielę. W ocenie skarżącego taka regulacja jest sprzeczna z art. 13b u.d.p., który zezwala na pobieranie opłat tylko w sytuacji, kiedy postój pojazdów samochodowych odbywa się w określone dni, które są jednocześnie dniami roboczymi.

Powołując się na powyższe zarzuty, Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. W ocenie Prokuratora stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmującej § 2 jest niezbędne dla przywrócenia stanu zgodnego z obowiązującym prawem. Jednocześnie wyeliminowanie wskazanego zapisu uchwały będzie wpływać na jej integralność, co sprawia, iż nie może ona w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym. Prokurator podniósł jednocześnie, że Wojewoda Lubelski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 28 października 2021 r. nr PN-II.4131.308.2021 stwierdził nieważność § 3 zaskarżonej uchwały (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r. poz. 4367).

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Radzyń Podlaski wniósł o umorzenie postępowania w całości z powodu bezprzedmiotowości postępowania, ewentualnie o oddalenie skargi jako bezzasadnej. Organ podniósł, że opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w strefie płatnego parkowania na terenie Miasta Radzyń Podlaski pobierane są wyłącznie w dni robocze. Miasto nie pobiera opłat za parkowanie w weekendy oraz dni uznane za wolne od pracy, które wypadają od poniedziałku do piątku.

Organ podkreślił jednocześnie, że zaskarżona uchwała została uchylona. Obecnie obowiązuje uchwała nr XLI/255/2022 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat, opłaty dodatkowej za parkowanie i sposobu ich pobierania. Ponadto, celem doprecyzowania zapisu w ostatnio wymienionej uchwale i usunięcia wszelkich wątpliwości, na najbliższej sesji Rady Miasta w dniu 27 września 2023 r. zostanie przedłożony projekt uchwały zmieniającej uchwałę z 2022 r. w zakresie § 2. Do akt administracyjnych dołączono wskazany projekt uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna. Zaskarżona uchwała w zakresie jej zakwestionowanego w skardze postanowienia została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Natomiast wniosek skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości był w ocenie Sądu zbyt daleko idący.

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych określone przepisami art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm., dalej „p.p.s.a.”) polegają na kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, a zatem kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości wykładni i zastosowania norm prawa materialnego. Stosownie do 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,

stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Stosownie do art. 91 ust. 1 zdanie 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.

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 lub śródmiejską strefę płatnego parkowania. Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że zakwestionowana uchwała w tej części, w jakiej obejmowała ustalenie obowiązku uiszczania opłat za parkowanie pojazdów także w dni, które są dniami od poniedziałku do piątku, a nie są dniami roboczymi (§ 2 zdanie drugie zaskarżonej uchwały) – jest sprzeczna z art. 13b ust. 1 u.d.p.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Z powyższego wynika, że uprawnione do stanowienia tych aktów organy samorządu nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Natomiast 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 wskazania zasad pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1a u.d.p.).

Stosownie do art. 13b ust. 2 u.d.p., 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.

Na mocy art. 13b ust. 4 u.d.p., rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską 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 postoju 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 2020 r. poz. 2207),
 - 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 opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Analiza zdania drugiego § 2 zaskarżonej uchwały jednoznacznie wskazuje, że w strefie płatnego parkowania przewidziano pobieranie opłaty za parkowanie pojazdów także w dni będące dniami od poniedziałku do piątku i jednocześnie niebędące dniami roboczymi. W ocenie Prokuratora § 2 zaskarżonej uchwały wskazuje tym samym, że Rada Miasta Radzyń Podlaski nie wyłączyła pobierania opłat w tych dniach, które z jednej strony są dniami od poniedziałku do piątku, zaś z drugiej strony nie są dniami roboczymi. A zatem Rada Miasta umożliwiła pobieranie opłaty za postój pojazdów samochodowych w dni, które stanowią dni wolne od pracy i nie przypadają na sobotę lub niedzielę. Stanowisko to należy uznać za trafne.

Nie budzi wątpliwości, że termin „dni robocze”, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.d.p., nie obejmuje dni wolnych od pracy, nawet wówczas, gdy przypadają od poniedziałku do piątku. Tym samym art. 13b ust. 1 u.d.p. wyłącza przyjęcie regulacji o treści zawartej w zdaniu drugim § 2 zaskarżonej uchwały, w którym nie przewidziano dni, będących dniami od poniedziałku do piątku i jednocześnie nie będących dniami roboczymi, jako dni zwolnionych od pobierania opłat. Zauważyć bowiem należy, że z treści art. 13b ust. 1 u.d.p. wynika, iż opłatę można pobierać jedynie za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. A zatem zawarty w ustawie zwrot „w określone dni robocze” determinował uznanie, że dni robocze, w których pobiera się opłatę, powinny być wyraźnie wskazane w uchwale organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to z użytego w treści art. 13b ust. 1 u.d.p. przymiotnika „określone” w zestawieniu z pojęciem „dni robocze”. Określone dni robocze są zatem dniami precyzyjnie oznaczonymi, znanymi i pewnymi. W sytuacji, gdy ustawodawca wyróżnił ogólnie kategorię „dni roboczych”, oznacza to, że jest również kategoria dni, które za takie nie mogą być uznane (tzn. dni inne niż robocze).

Trzeba przy tym zauważyć, że w systemie prawa nie istnieje legalna definicja pojęcia „dzień roboczy”. W systemie prawa polskiego funkcjonuje natomiast pojęcie dni ustawowo wolnych od pracy. Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1920 z późn. zm.) wymienia dni wolne od pracy w art. 1. Zgodnie z tym przepisem dniami wolnymi od pracy są: 1 stycznia - Nowy Rok, 6 stycznia - Święto Trzech Króli, pierwszy dzień Wielkiej Nocy, drugi dzień Wielkiej Nocy, 1 maja - Święto Państwowe, 3 maja - Święto Narodowe Trzeciego Maja, pierwszy dzień Zielonych Świątek, dzień Bożego Ciała, 15 sierpnia - Wniebowzięcie Najświętszej Maryi Panny, 1 listopada - Wszystkich Świętych, 11 listopada - Narodowe Święto Niepodległości, 25 grudnia - pierwszy dzień Bożego Narodzenia, 26 grudnia - drugi dzień Bożego Narodzenia oraz niedziele. Ponadto art. 1a powołanej ustawy przewiduje, że w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, dniem wolnym od pracy jest także dzień określony przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia. Na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465), dniami wolnymi od pracy są niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy (art. 151⁹ § 1 k.p.). Kodeks pracy dopuszcza pracę w niedziele i święta, jednocześnie posługując się kategorią „dnia wolnego od pracy”. Zasadne jest zatem stanowisko, że kryterium dopuszczalności wykonywania w określonym dniu pracy nie jest kryterium wyróżniania „dnia wolnego od pracy”. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że dzień roboczy, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.d.p. nie jest prostym przeciwstawieniem dnia wolnego od pracy, o którym mowa w art. 151⁹ § 1 k.p., gdyż w praktyce sobota funkcjonuje jako dzień równorzędny dniom ustawowo wolnym od pracy.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należało, że za dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p. nie może zostać uznany dzień niebędący dniem roboczym, nawet jeżeli przypada od poniedziałku do piątku.

Podkreślenia zarazem wymaga, że treść aktu prawa miejscowego powinna być skonstruowana w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości dla jego adresatów. Akt prawa miejscowego jest bowiem konstytucyjnym źródłem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organu, który dany akt ustanowił. Jest to tym bardziej istotne, gdy obowiązek przestrzegania prawa lokalnego wiąże się z koniecznością ponoszenia opłat (danin publicznych) lub jest zagrożony sankcjami (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt I OSK 174/18).

Reasumując, stwierdzić należało, że postanowienie zdania drugiego § 2 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza prawo, gdyż przewiduje pobieranie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w dni od poniedziałku do piątku, bez wyjątku, a zatem z naruszeniem normy art. 13b ust. 1 u.d.p., w którym mowa jest o pobieraniu opłat za postój w strefie płatnego parkowania „w określone dni robocze”.

Jeszcze raz trzeba zaznaczyć, 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.

Odnosząc się do zawartego w skardze wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości przypomnieć należy, że w zarzutach skargi zakwestionowana została jedynie część uchwały nr XXXI/196/2021 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 29 września 2021 r., to jest jej § 2. Jednocześnie nieważność regulacji zdania drugiego § 2 uchwały nie niweczy pozostałej części zaskarżonej uchwały, przy uwzględnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Lubelskiego z dnia 28 października 2021 r. nr PN-II.4131.308.2021 (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r. poz. 4367). Dlatego tylko w zakresie, w jakim zaskarżona uchwała została dotknięta istotnym naruszeniem prawa należało stwierdzić jej nieważność.

Wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę, dopuszczalności merytorycznej oceny przez Sąd legalności zaskarżonej uchwały nie wyłączała okoliczność, że uchwała ta utraciła moc na podstawie § 8 uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski nr XXXIV/2008/2021 z dnia 30 listopada 2021 r., jak również okoliczność, że po wniesieniu skargi dokonano zmiany brzmienia § 2 uchwały nr XLI/255/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r. obowiązującej w dniu wniesienia skargi. Jak wskazywał organ w odpowiedzi na skargę, w dniu 28 września 2023 r. Rada Miasta Radzyń Podlaski podjęła uchwałę nr LXVIII/363/2023 zmieniającą uchwałę nr XLI/255/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat, opłaty dodatkowej za parkowanie i sposobu ich pobierania. W uchwale nr XLI/255/2022 zmieniono treść § 2, który otrzymał następujące nowe brzmienie: „Za parkowanie pojazdów samochodowych w wyznaczonych miejscach parkingowych w strefie płatnego parkowania pobiera się opłaty. Opłaty pobierane są za parkowanie wyłącznie w dni robocze od poniedziałku do piątku w godzinach od 8:00 do 16:00”.

Trzeba zaznaczyć, że uchylenie zaskarżonej uchwały czy też regulacje wprowadzone późniejszymi uchwałami mają jedynie skutek na przyszłość (*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 postanowienia uchwały należy traktować tak, jak gdyby nigdy nie zostały uchwalone. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (OTK 1994, cz. II, poz. 44), 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.

W konsekwencji dotychczasowych rozważań należało uznać, że postanowienie § 2 zdania drugiego uchwały nr XXXI/196/2021 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 29 września 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat i opłat dodatkowych za parkowanie i sposobu ich pobierania pozostawało w rażącej sprzeczności z przywołanymi wyżej przepisami prawa. Wobec tego i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 zdanie drugie. Wobec uznania, z przyczyn wyjaśnionych wyżej, braku uzasadnionej podstawy do uwzględnienia sformułowanego w skardze wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, Sąd na podstawie art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę w pozostałej części.

Z tych wszystkich względów i na podstawie powołanych przepisów Sąd orzekł jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.