



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 22 marca 2024 r.

Poz. 1762

Sygn. akt III SA/Lu 523/23



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 grudnia 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący:	Sędzia WSA Jerzy Drwal
Sędziowie:	Asesor WSA Agnieszka Kosowska Sędzia WSA Anna Strzelec (sprawozdawca)
Protokolant	Asystent sędziego Katarzyna Sugier

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 grudnia 2023 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Radzynie Podlaskim

na uchwałę Rady Miasta Radzyń Podlaski

z dnia 30 listopada 2021 r. nr XXXIV/208/2021

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat, opłaty dodatkowej 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.

**Sygn. akt III SA/Lu 523/23**

#### Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie skargę na uchwałę Nr XXXIV/208/2021 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat, opłaty dodatkowej za parkowanie i sposobu ich pobierania.

Zaskarżona uchwała została wydana 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 ze zm., obecnie Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) 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, ze zm., obecnie Dz.U. z 2023 r., poz. 654 ze zm.).

Zgodnie z postanowieniem zawartym w § 1 wskazanej uchwały ustalono strefę płatnego parkowania na terenie Miasta Radzyń Podlaski na ul. Ostrowskiej 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 sąsiadujący z Targowiskiem Miejskim.

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.

Omawiana uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (§ 10 uchwały), a opublikowania została w dniu 7 grudnia 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r. poz. 5547).

W skardze do sądu Prokurator Rejonowy w Radzynie Podlaskim (dalej Prokurator, skarżący) zaskarżył wskazaną wyżej uchwałę w części tj. w zakresie § 2.

Zaskarżonej uchwale zarzucił 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 - dalej Konstytucja RP) oraz art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej u.d.p.), 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 wywiódł, że w kwestionowanej 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 mechanicznych w dni, które stanowią dni wolne od pracy i nie są sobotą lub niedzielą. W ocenie skarżącego powyższa 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.

W związku z powyższymi zarzutami 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, zdaniem skarżącego, będzie wpływać na jej integralność, co sprawia, iż nie może ona w sposób prawidłowy nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Radzyna Podlaski (dalej organ) wniósł o umorzenie postępowania w całości z powodu zaistnienia 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 Radzyna 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 też, że zaskarżona uchwała została uchylona. Obecnie obowiązuje uchwała nr XLI/255/2022 Rady Miasta Radzyna 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 tej ostatniej 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 załączono projekt uchwały.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna albowiem zaskarżona uchwała w zakresie kwestionowanych jej postanowień wydana została z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa. Natomiast wnioski skargi dotyczące stwierdzenia nieważności uchwały w całości były, w ocenie sądu, zbyt daleko idące.

Na początku wyjaśnić należy, że 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, ze zm.) oraz art. 3 § 1 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 zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

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.

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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały należy przede wszystkim stwierdzić, że zakwestionowana przez Prokuratora 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 zaskarżonej uchwały) – jest sprzeczna z art. 13b ust. 1 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 lub śródmiejską strefę płatnego parkowania.

Według 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.).

Według 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 (art. 13b ust. 2 u.d.p.).

Stosownie do 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 treści § 2 zdania drugiego zaskarżonej uchwały jednoznacznie wskazuje, że w strefach płatnego parkowania przewidziano pobieranie opłaty za parkowanie pojazdów także w dni będące dniami od poniedziałku do piątku i jednocześnie niebędące dniami roboczymi. Zdaniem Prokuratora § 2 zaskarżonej uchwały wskazuje tym samym, że Rada Miasta Radzyń Podlaski nie wyłączyła z zakresu pobierania opłat tych dni, 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 mechanicznych w dni, które stanowią dni wolne od pracy i nie są sobotą lub niedzielą. Stanowisko to jest jak najbardziej trafne.

W ocenie sądu, nie powinno budzić 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

i tym samym nie może stanowić podstawy do przyjęcia regulacji o treści zawartej w § 2 zdaniu drugim zaskarżonej uchwały, gdzie 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 uznaniem, że dni robocze, w których pobiera się opłatę powinny być wyraźnie wskazane z nazwy 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).

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 kiedy przypada od poniedziałku do piątku. Należało również mieć na uwadze, że w systemie prawa nie istnieje legalna definicja pojęcia „dzień roboczy”.

Podkreślić również należy, że w systemie prawa polskiego funkcjonuje pojęcie dni ustawowo wolnych od pracy. Są one wymienione m.in. w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1920, ze zm.), które obejmują dni enumeratywnie wymienione w art. 1 oraz wskazane w art. 1a, zgodnie z którym w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, dniem wolnym od pracy jest także dzień określony przez Prezesa Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia. Z art. 1 ustawy wynika, że 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.

Natomiast 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. 151<sup>9</sup> § 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”.

Jednocześnie należy mieć 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. 151<sup>9</sup> § 1 k.p.

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 powszechni obowiązującego. Obywatel, na którym spoczywa obowiązek przestrzegania aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie działania organów, które je ustanowiły, musi otrzymać jasny przekaz dotyczący treści obowiązującego prawa lokalnego i wynikających z niego nakazów lub zakazów określonego zachowania. Jest to tym bardziej istotne, gdy obowiązek przestrzegania prawa lokalnego wiąże się z koniecznością ponoszenia opłat (danin publicznych) lub jest zagrożony sankcjami (por. wyrok NSA dnia 25 września 2019 r., sygn. akt I OSK 174/18, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Odnosząc się do wniosku Prokuratora zawartego w skardze dotyczącego stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości przypomnieć, po pierwsze należy, że w zarzutach skargi zakwestionowana została jedynie część uchwały Nr XXXIV/208/2021 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 listopada 2021 r., to jest jej § 2. Po drugie nieważność tego rodzaju regulacji nie niweczy pozostałej części zaskarżonej uchwały, która była zgodna z prawem. Dlatego tylko w zakresie w jakim zaskarżona uchwała została dotknięta istotnym naruszeniem prawa należało stwierdzić jej nieważność.

Jednocześnie należało również zwrócić uwagę na to, że sam fakt nieobowiązania już zaskarżonej uchwały, czy też dokonana zmiany brzmienia § 2 uchwały obowiązującej na dzień wniesienia skargi (Nr XLI/255/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r.) na zgodny z prawem, dokonany już po wniesieniu przez Prokuratora skargi nie pozbawiał sądu możliwości merytorycznej oceny nieobowiązującej już uchwały.

Istotnie, 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 dodatkowe za parkowanie

i sposobu ich pobierania. Na jej podstawie 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”.

Omawiana zmiana, czy uchylenie zaskarżonej uchwały spowodowała jedynie wyeliminowanie niezgodnych z prawem postanowień uchwały ze skutkiem od chwili wejścia życie tej zmiany (*ex nunc*), czy uchylenia. 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 podjęte (uchwalone). Ma to 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.

W konsekwencji dotychczasowych rozważań należało zatem wyraźnie skonstatować, że postanowienia § 2 zdania drugiego uchwały Nr XXXIV/208/2021 Rady Miasta Radzyń Podlaski z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat, opłaty dodatkowej za parkowanie i sposobu ich pobierania, w świetle przywołanych wyżej przepisów prawa były rażąco z nimi sprzeczne.

Dlatego mając powyższe rozważania na względzie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie obowiązany był – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. – stwierdzić częściowo nieważność zaskarżonej uchwały – w zakresie jej § 2 zdania drugiego - o czym orzekł w pkt I sentencji wyroku. Jak już wyjaśniono, nie było ku temu przeszkodą wyeliminowanie przez organ z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały.

W opisanej sytuacji sąd całkowicie nie zgodził się z zawartym w skardze wnioskiem skarżącego o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, nie było bowiem do tego uzasadnionej podstawy, dlatego też skargę w pozostałej części należało oddalić, na podstawie art. 151 p.p.s.a., o czym sąd orzekł w pkt II sentencji wyroku.