



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 października 2020 r.

Poz. 7927

WYROK NR IV SA/PO 63/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 6 sierpnia 2020 r.

w sprawie ustalenia w Zbąszyniu Strefy Płatnego Parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, wysokość opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania

Sygn. akt IV SA/Po 63/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 sierpnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Maciej Busz

Sędziowie WSA Józef Maleszewski (spr.)

WSA Monika Świerczak

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 sierpnia 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Nowym Tomysłu

na uchwałę Rady Miejskiej w Zbąszyniu

z dnia 31 maja 2007 r. Nr VII/65/07

w sprawie ustalenia w Zbąszyniu Strefy Płatnego Parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, wysokość opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 2 ust. 3 lit. b;
2. w pozostałej części oddala skargę

Sygn. akt IV SA/Po 63/20

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 23 grudnia 2019 r. Prokurator Rejonowy w Nowym Tomysłu (dalej: Prokurator, skarżący) zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu uchwałę Rady Miejskiej w Zbąszyniu z dnia 31 maja 2007 r. nr VII/65/07 w sprawie ustalenia w Zbąszyniu Strefy Płatnego Parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, wysokości opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania (dalej: Uchwała).

Uchwale zarzucił:

1) istotne naruszenie prawa materialnego w postaci art. 13b ust. 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm, dalej: u.d.p.), polegające na wprowadzeniu w § 2 pkt 3b uchwały obowiązku uiszczenia opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania w sobotę.

2) istotne naruszenie prawa materialnego a w szczególności art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja Podatkowa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325, dalej: o.p.) poprzez wskazanie w § 2 pkt 2 uchwały, iż za nieuiszczenie opłaty o której mowa w § 2 ust. 1 będzie pobierana opłata dodatkowa w wysokości 30 zł, jeżeli opłata zostanie uiszczona w terminie 7 dni od daty wystawienia zawiadomienia na rachunek bankowy wskazany w tym zawiadomieniu oraz 50 złotych w pozostałych przypadkach, podczas gdy powołane przepisy wskazują na 14 dniowy termin uiszczenia opłaty

W oparciu o powyższe zarzuty Prokurator na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, dalej: p.p.s.a.) wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 2 oraz § 2 pkt 3b Uchwały.

W uzasadnieniu skarżący wskazał, że w dniu 31 maja 2007 roku Rada Miejska w Zbąszyniu podjęła uchwałę nr VII/65/07 w sprawie „ustalenia w Zbąszyniu Strefy Płatnego Parkowania, opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, wysokość opłaty dodatkowej oraz sposobu ich pobierania”. Następnie na mocy Uchwały nr XXXVII/390/2018 z dnia 29 marca 2018 roku dokonano zmiany § 2 pkt 2 uchwały stwierdzając, iż „za nieuiszczenie opłaty o której mowa w § 2 ust. 1 będzie pobierana opłata dodatkowa w wysokości 30 zł, jeżeli opłata zostanie uiszczona w terminie 7 dni od daty wystawienia zawiadomienia na rachunek bankowy wskazany w tym zawiadomieniu oraz 50 złotych w pozostałych przypadkach”

Uchwała w sprawie wprowadzenia oraz określenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, jako skierowana do wszystkich osób parkujących pojazdy w tych strefach, na których ciąży obowiązek uiszczania opłat za parkowanie, jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 13b ust. 1 pkt 1 u.d.p. opłatę pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. W ustawodawstwie brak jest legalnej definicji pojęcia "dni roboczych" - inaczej niż w przypadku ustawowej kategorii "dni wolnych od pracy". Pojęcie i katalog "dni wolnych od pracy" zawarty został w ustawie z 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 4, poz. 28 ze zm.) i obejmuje on niedzielę i święta. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Ustawa ta jednak zawiera jedynie regulację odnoszącą się do "dni wolnych od pracy" i nie zawiera regulacji związanych z czasem pracy, organizacją dni dodatkowo wolnych od pracy oraz zasad udzielania takich dni wobec np. pracowników. Wyklucza to zatem możliwość przyjęcia prostego domniemania, że z samego faktu nieujęcia sobót w ustawie o dniach wolnych od pracy, ustaw wprowadza zasadę, że wszystkie soboty są z założenia dniami roboczymi. Wnioskowanie takie prowadziłoby do sprzeczności z innymi aktami prawnymi regulującymi np. czas pracy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a w szczególności z przepisami działu szóstego rozdziału II kodeksu pracy. W uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 czerwca 2011 r. (sygn. Akt I OPS 1/11) zajęto stanowisko — które w pełni popiera skarżący — zgodnie z którym sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Warto też zwrócić uwagę na brzmienie art. 83 § 1 i 2 p.p.s.a., zgodnie z którym w procedurze sądownoadministracyjnej sobota uzyskała kwalifikację alternatywnie taką samą jak dzień ustawowo wolny od pracy. Kierując się zatem zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy sobotę w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa (w tym wypadku prawa administracyjnego) - w tym na gruncie stosowania przepisów zawartych w ustawie o drogach publicznych.

Powyższe rozważania prowadzić muszą do konkluzji, iż uchwała Rady Miejskiej w Zbąszyniu, w części, jakiej nakłada obowiązek uiszczania opłat za postój w Strefie Płatnego Parkowania nie znajduje oparcia w przepisach obowiązującego prawa.

Zgodnie z treścią art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych opłaty dodatkowe związane z nieuiszczeniem należności za postój w Strefie Płatnego Parkowania stanowią nieopodatkowane należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym a do takowych, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zastosowanie mają przepisy o.p. Zgodnie z zapisami art. 21 § 1 pkt 1 oraz art. 47 § 1 ustawy o.p. termin płatności opłaty dodatkowej powstającej z mocy prawa wynosi 14 dni. Tym samym zapis przedmiotowej uchwały wskazujący na 7 dniowy termin zapłaty, jako dający podstawę do zastosowania preferencyjnej stawki opłaty dodatkowej uznać należy za nie mieszczący się w granicach delegacji ustawowej.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Zbąszynia wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na nieobowiązanie § 2 pkt 3b Uchwały od 27 czerwca 2016 r. oraz planowaną w najbliższym czasie zmianę brzmienia § 2 pkt 2 Uchwały. Na wypadek nieuwzględnienia tego wniosku Burmistrz wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga okazała się częściowo zasadna.

Stosownie do treści art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2020 r. poz. 293), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. 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 szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 91 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 – dalej u.s.g.), zgodnie z którymi uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Powszechnie przyjmuje się, że w kategorii istotnych naruszeń prawa mieszczą się w szczególności naruszenie prawa polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Regulacje uchwały nie mogą w szczególności wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa oraz powtarzać regulacji zawartych w tych przepisach, ani też formułować ustanawianych w nim nakazów lub zakazów w sposób niejasny lub niejednoznaczny. Naruszenie któregokolwiek z tych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego przepisu. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09; orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 u.d.p., zgodnie z którymi rada gminy (rada miasta) została upoważniona do ustalenia wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłaty dla niektórych użytkowników drogi oraz określenia sposobu pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Ponadto zgodnie z art. 13f ust. 2 u.d.p. rada gminy określa wysokość opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, przy czym wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że rada gminy (rada miasta) została upoważniona ustawowo do ustalania wysokości stawek opłaty pobieranej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 24 września 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 198/13 (niepublikowany) wyraził pogląd, że "użyte w art. 13 ust.1 pkt.1 u.d.p. określenie: "dni robocze" nie może być utożsamiane z ogólnym pojęciem dnia, gdyż w przeciwnym wypadku nie miałyby sensu wprowadzenie – jako elementu zbędnego – zawężonej kategorii "dnia roboczego" z tym przepisem. Gdyby w przepisie art. 13 ust. 1 u.d.p. zabrakło określenia dni robocze, to zgodnie z tak zmodyfikowanym jego brzmieniem opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt.1, pobierałoby się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym

miejscu w określonych godzinach lub całodobowo. Nie byłoby wówczas żadnej wątpliwości, że opłata mogłaby być pobierana w każdym dniu tygodnia, a w konsekwencji stawki tej opłaty ustalane przez radę gminy również dotyczyłyby każdego dnia tygodnia. Ustawodawca wyróżnił jednak wśród dni kategorię "dni roboczych", co oznacza, że należy przyjąć, że w rozumieniu cytowanych przepisów istnieją "dni robocze" i dni "nie-robocze"...

"Dniami roboczymi" nie są jednak wszystkie dni inne niż niedziele i wskazane w ustawie święta. W ustawodawstwie brak jest legalnej definicji "dni roboczych"; pojęcie to wykląda się w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (j.t. Dz. U. z 2015, poz. 90) i obejmuje niedzielę oraz wymienione święta. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy.

Przedstawiona w odpowiedzi na skargę wykładnia a contrario, w której wyniku każdy dzień niewskazany w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy uznać należy za dzień roboczy nie jest – w ocenie Sądu – uprawniona. Ustawa ta wskazuje bowiem dni wolne od pracy, nie przesądzając jednak, że wszystkie niewskazane w niej dni są dniami roboczymi. Takie rozumowanie stałoby w sprzeczności z treścią art. 129 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1666), który przewiduje przeciętnie pięciodniowy tydzień pracy. Sama ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy nie pozwala więc na zdefiniowanie pojęcia „dzień roboczy”.

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 – dostępne <http://www.sn.pl>), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego (zob. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11 – <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W uchwale tej NSA stwierdził, że "sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 K.p.a."

Zdaniem Sądu w składzie orzekającym w niniejszej sprawie dla celów niniejszej sprawy należy posiłkować się stanowiskiem NSA wyrażonym w ww. uchwale. Skoro 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, 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 bowiem uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który zapewnia tzw. bezpieczeństwo prawne, a zatem aby przepis nie stanowił swoistego rodzaju pułapki wobec jego niejednolitej wykładni związanej z wątpliwościami interpretacyjnymi. Pogląd ten znalazł już akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Krakowie z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 356/13, WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Op 143/15, oraz w wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 3507/15). Taka wykładnia prezentowana jest też konsekwentnie w orzecznictwie Wojewódzkiego sądu Administracyjnego w Poznaniu w wyrokach z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 4/16, z dnia 3 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 745/16, z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 778/16, z dnia 23 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 774/16, z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 653/16, z dnia 8 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 712/16, z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 755/16, z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 608/16, z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 767/16, z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 780/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA).

Podkreślić przy tym należy, że uznanie soboty za dzień inny niż dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p. nie narusza konstytucyjnej zasady podziału władzy. Podkreślił to NSA w uzasadnieniu uchwały w sprawie I OPS 1/11, wskazując, że traktowanie soboty na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy nie oznacza wprowadzenia do ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy nowej kategorii takich dni.

Mając powyższe na uwadze Sąd jako zasadny uznał zarzut dotyczący określenia, że opłaty pobierane są za parkowanie w soboty - w godzinach od 9.00 do 13.00. Przedmiotowa uchwała w zaskarżonym zakresie została bowiem podjęta z naruszeniem prawa materialnego stanowiącego jej podstawę. Rada nie była bowiem upoważniona do pobierania opłat za parkowanie samochodów na drogach publicznych w strefie

płatnego parkowania w sobotę, a dokonana przez nią wykładnia pojęcia "dzień roboczy" była nieprawidłowa.

Z uwagi na stwierdzone istotne naruszenie prawa należało stwierdzić nieważność § 2 pkt 3 lit. b Uchwały, o czym Sąd orzekł na podstawie art. 147 p.p.s.a. w pkt 1 sentencji wyroku. Zauważyć tu należy, że uchylenie uchwały przez uprawniony organ nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania wywołanego skargą na tę uchwałę w przedmiocie stwierdzenia jej nieważności (postanowienie NSA z dnia 22 stycznia 2019 r., sygn. akt I OZ 1115/19, CBOSA).

W pozostałej części skarga okazała się niezasadna.

Niezasadniony jest zarzut naruszenia prawa, gdy idzie o § 2 pkt 2 Uchwały. Przepis ten w istocie nie określa terminu płatności opłaty dodatkowej, a jedynie różnicuje wysokość tej opłaty w przypadku jej uiszczenia w terminie 7 dni. Nie zmodyfikowano zatem terminu płatności zobowiązania. Delegacja ustawowa z art. 13f ust. 1 i 2 u.d.p., uprawniająca organ gminy do ustalenia wysokości opłaty dodatkowej, nie zabrania zróżnicowania wysokości opłaty w zależności od terminu jej uiszczenia. Zastosowanie preferencyjnych stawek opłaty dodatkowej w zależności od terminu jej uiszczenia nie może być kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa (por. wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2009 r. sygn. akt I OSK 794/09, wyrok WSA z dnia 20 maja 2015 r. sygn. akt II SA/Sz 251/15, wyrok WSA z dnia 27 lutego 2020 r. sygn. akt III SA/Gd 773/19, CBOSA). Z tych wszystkich względów nie stwierdzając istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g., Sąd oddalił skargę w pozostałej części jako niezasadną na podstawie art. 151 p.p.s.a. (pkt 2 sentencji wyroku).

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak