



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 stycznia 2017 r.

Poz. 712

WYROK NR IV SA/PO 774/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 23 listopada 2016 r.

w sprawie ustalenia na terenie Obornik strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 774/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Jerzy Stankowski (spr.)

Sędziowie WSA Izabela Bąk-Marciniak

WSA Józef Maleszewski

Protokolant ref. staż. Agata Pawlicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach

z dnia 26 kwietnia 2013 r., nr XXXIII/389/13

w przedmiocie ustalenia na terenie Obornik strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych

stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały w zakresie słów „oraz w soboty w godzinach od 1000 do 1200”

Uzasadnienie

Pismem z dnia 4 sierpnia 2016 r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Obornikach nr XXXIII/389/13 z dnia 26 kwietnia 2013r. w sprawie ustalenia na terenie Obornik strefy płatnego parkowania pojazdów samochodowych na drogach publicznych (zwaną dalej jako „zaskarżona uchwała”) w części obejmującej

wyrażenie "oraz w soboty w godzinach od 10:00 do 12:00" zawarte § 2 zaskarżonej uchwały. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w ww. części.

Prokurator zarzucił zaskarżonej uchwale naruszenie art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r.; poz. 460, j.t.; ze zm.; zwanej dalej jako „u.d.p.”), poprzez ustanowienie w § 2 zaskarżonej uchwały pobierania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania także w soboty w godzinach od 10:00 do 12:00, podczas gdy opłaty za parkowanie mogą być pobierane wyłącznie w dni robocze, a sobota na gruncie prawa administracyjnego, w tym na gruncie ustawy o drogach publicznych, nie jest dniem roboczym.

W uzasadnieniu Prokurator wskazał, że zgodnie z art. 13b ust. 1 u.d.p. opłaty za postój w strefach płatnego parkowania pobiera się w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Zdaniem Prokuratora dla oceny czy sobota zaliczana jest do dni roboczych na gruncie prawa administracyjnego kluczowy jest pogląd wyrażony w uchwale 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. sygn. akt I OPS 1/11, a także w wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 3507/15. W uchwale tej przyjęto, iż sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r. uznał za nieważne te postanowienia uchwały rady miejskiej w przedmiocie ustanowienia płatnej strefy parkowania, które nakładały obowiązek ponoszenia opłat w soboty, albowiem na gruncie ustawy o drogach publicznych sobota nie jest dniem roboczym.

W ocenie Prokuratora sobota zatem nie jest dniem roboczym i w konsekwencji w świetle art. 13b ust. 1 u.d.p. niedopuszczalne jest pobieranie opłat za parkowanie w soboty na obszarze stref płatnego parkowania.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Obornikach w części podzieliła stanowisko Prokuratora. Jak stwierdziła Rada Miejska w sprawie soboty jako dnia wolnego od pracy stanowisko w judykaturze sądów administracyjnych nie jest jednak jednolite. Rada zaznaczyła że w ustawie o dniach wolnych od pracy sobota nie została ujęta jako dzień wolny od pracy, co determinuje ją jako dzień roboczy. Ponadto powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku Rada stwierdziła że w przepisie 13b u.d.p. ustawodawca wyraźnie wyróżnił kategorię dni roboczych, to oznacza iż w przypadku braku definicji legalnej dni roboczych, pojęcie to należy wyklądać w nawiązaniu ustawowych dni wolnych od pracy. Rada nie podzieliła argumentacji zawartej w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., że skoro sobota jest dniem równorzędnym z dniem wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. to znaczy, że nie jest również dniem roboczym w rozumieniu prawa materialnego. Terminologia k.p.a. z racji odmienności gałęzi nie powinna być stosowana w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. Soboty nie są dniami wolnymi od pracy również z powodu cech którymi się charakteryzują, albowiem nie są dniami wolnymi o charakterze powszechnym. Tylko bowiem niektóre grupy pracowników w te dni nie pracują. Do pracowników tych nie zalicza się pracowników rekrutujących się z szeroko rozumianego sektora handlu i usług. Prokurator posługując się argumentami zawartymi w ww. uchwale NSA pominął zupełnie funkcjonalny charakter analizowanego przepisu. Jest rzeczą znamienne, że wprowadzenie możliwości ustalania przez samorządy strefy płatnego parkowania w dni robocze miało na celu reglamentowanie miejsc postojowych o charakterze deficytowym występujących na zurbanizowanych terenach. Skoro w soboty handel i wiele usług (np. gastronomicznych i innych) funkcjonuje w takim samym zakresie czasowym jak w każdy dzień roboczy to oznacza że przepis art. 13b u.d.p. spełnia swoją, zamierzoną przez ustawodawcę funkcję.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 1 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 między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, z późn. zm.; zwanej dalej jako "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 szczególny 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 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r., poz. 446; zwanej dalej jako 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.

Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13b ust. 4 oraz art. 13f ust. 2 u.d.p. W pierwszym ze wskazanych przepisów 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. Natomiast art. 13f ust. 2 u.d.p. upoważnia radę gminy do określenia wysokości 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 2013r. 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 zbudnego – 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. W ustawodawstwie brak jest legalnej definicji "dni roboczych"; pojęcie to wyklada się w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951r. 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. 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 2009r., sygn. akt V CZ 5/09 – dostępne <http://www.sn.pl>), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 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., mając na uwadze zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa to należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym na gruncie u.d.p. 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, WSA w Poznaniu z dnia 2 marca 2016 r., sygn. akt III SA/Po 4/16 oraz NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 3507/15–<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając powyższe na uwadze Sąd dokonując oceny legalności zaskarżonej uchwały stwierdził, że skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem podniesiony w niej zarzut okazał się zasadny. Przedmiotowa uchwała w zaskarżonym zakresie została bowiem podjęta z naruszeniem prawa materialnego stanowiącego jej podstawę i z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Rada Miejska w Obornikach nie była bowiem upoważniona do pobierania opłat za parkowanie samochodów w strefie płatnego parkowania na drogach publicznych w sobotę, a dokonana przez nią wykładnia pojęcia "dzień roboczy" była nieprawidłowa.

Z tych względów, na podstawie art. 147 P.p.s.a., Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności § 2 zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa „oraz w soboty w godzinach od 1000 do 1200”.

Przewodniczący Sędzia NSA
(-) Jerzy Stankowski

Sędzia WSA
(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA
(-) Józef Maleszewski