



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 lutego 2017 r.

Poz. 1435

WYROK NR IV SA/PO 755/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 20 grudnia 2016 r.

w sprawie ustalenia w Międzychodzie Strefy Płatnego Parkowania (SPP) niestrzeżonego, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych, oraz sposobu ich pobierania

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 755/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Sędziowie WSA Maciej Busz

WSA Józef Maleszewski

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej w Międzychodzie

z dnia 29 września 2010 r. nr LX/457/2010

w przedmiocie ustalenia w Międzychodzie Strefy Płatnego Parkowania (SPP) niestrzeżonego, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych, oraz sposobu ich pobierania stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 2 w części obejmującej wyrażenie „oraz w soboty w godzinach od 900 do 1400” oraz załącznika nr 2 do zaskarżonej uchwały w części § 3 ust. 2 w zakresie obejmującym wyrażenie „oraz w soboty w godzinach od 900 do 1400”

Sygn. akt IV SA/Po 755/16

UZASADNIENIE

Rada Miejska Międzychodu działając na podstawie art. 13b ust. 3 i 4 oraz art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 2013 r. poz. 260, ze zm.– dalej u.d.p) w dniu 29 września 2010 r. podjęła uchwałę nr LX/457/2010 w sprawie ustalenia w Międzychodzie Strefy Płatnego Parkowania (SPP) niestrzeżonego, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania.

Prokurator Okręgowy w Poznaniu pismem z dnia 4 sierpnia 2016 r., działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016r. poz. 718 – dalej P.p.s.a.), wniósł skargę na powyższą uchwałę. Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 13b ust. 1 u.d.p. poprzez ustanowienie w § 2 zaskarżonej uchwały pobierania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania także w soboty w godzinach od 9:00 do 14:00, podczas gdy opłaty za parkowanie mogły być pobierane wyłącznie w dni robocze, a sobota na gruncie prawa administracyjnego, w tym na gruncie u.d.p., nie jest i nie była dniem roboczym. Mając powyższe na uwadze skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Międzychodzie należy do aktów prawa miejscowego. Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 13 ust. 1 u.d.p., zgodnie z którym opłatę pobiera się za postój w strefach płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Powołując się na pogląd wyrażony m.in. w uchwale 7 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. sygn. I OPS 1/11, a także w wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt I OSK 3507/15, wskazano, iż sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu przepisów k.p.a. 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 strefy płatnego parkowania.

Rada Miejska w Międzychodzie w odpowiedzi na skargę wniosła o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowe. W uzasadnieniu wskazano, że uchwałę z dnia 30 sierpnia 2016r. nr XXIX/274/2016, zmieniono zaskarżoną uchwałę z dnia 29 września 2010 r. , w tym zakresie, że uchylono w § 3 ust.2 załącznika nr 2 do uchwały SPP wyrażenie „oraz soboty od 9:00 do 14:00” tak, aby uchwała nie naruszała przepisów prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W myśl 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 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 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016r., 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 obowiązującym.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zaskarżona uchwała Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 29 września 2010 r. nr LX/457/2010 w sprawie ustalenia w Międzychodzie Strefy Płatnego Parkowania

(SPP) niestrzeżonego, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, została zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Międzychodzie z dnia 30 sierpnia 2016r. nr XXIX/274/2016 w sprawie zmiany powołanej wyżej uchwały. Między innymi w § 1 pkt 3 uchwały zmieniającej skreślono w § 3 ust. 2 uchwały z dnia 29 września 2010 r. wyrażenie „oraz w soboty od 9.00 do 14.00”.

Zmiana przedmiotowej uchwały w tym zakresie nie powoduje jednak bezprzedmiotowości postępowania. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym nawet uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień, czy obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011r. Sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 114224 i orzeczenie tam przywołane). Stąd też Sąd rozpatrzył przedmiotową sprawę merytorycznie.

Uwzględniając powyższe należy podnieść, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p., zgodnie z którymi rada gminy (rada miasta) została upoważniona do ustalania wysokości stawek opłaty, o której mowa w art. 13 ust.1 pkt.1 u.d.p. tj. opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Opłata, o jakiej mowa w art. 13 ust.1 pkt 1 u.d.p. dotyczy również art. 13b ust.1 u.d.p. W związku z tym 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 ustalone 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 wykląda 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 2011r., sygn. akt I OPS 1/11 – dostępne w CBOSA). 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, dla celów niniejszej sprawy należy posiłkować się stanowiskiem NSA wyrażonym w w/w 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 2016r. sygn. akt I OSK 3507/15– wszystkie publ. w CBOSA).

W reasumpcji 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 Międzychodzie nie była bowiem upoważniona do pobierania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania na terenie Międzychodu 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 przedmiotowej uchwały w zaskarżonej części, tj. części § 2 zaskarżonej uchwały oraz § 3 ust.2 załącznika nr 3 do uchwały z dnia 29 września 2010r., Nr LX/457/2010 w sprawie ustalenia w Międzychodzie Strefy Płatnego Parkowania (SPP) niestrzeżonego, wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania, w zakresie słów "w soboty w godz. od 9:00 do 14:00".

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski