



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 stycznia 2017 r.

Poz. 376

WYROK NR IV SA/PO 778/16
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 17 listopada 2016 r.

w sprawie utworzenia strefy płatnego parkowania w Sierakowie

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 778/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka (spr.)

Sędziowie WSA Donata Starosta

WSA Tomasz Grossmann

Protokolant st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 17 listopada 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu

na uchwałę Rady Miejskiej w Sierakowie

z dnia 29 kwietnia 2014 r. nr IV/34/2014

w przedmiocie utworzenia strefy płatnego parkowania w Sierakowie

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części, a mianowicie: § 1 ust. 2 w zakresie słów „oraz soboty w godz. 8:00 -13:00”

Sygn. akt IV SA/Po 778/16

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Sierakowie 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 2013r. Nr 260, poz. 1543 ze zm.– dalej u.d.p) w dniu 29 kwietnia 2014r. podjęła uchwałę nr IV/34/2014 w sprawie utworzenia Strefy Płatnego Parkowania w Sierakowie.

Prokurator Okręgowy w Poznaniu pismem z dnia 4 sierpnia 2016r. nr PO V PA 196.2016, działając na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 i art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. 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 §1 ust. 2 zaskarżonej uchwały pobierania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania także w soboty w godzinach od 8:00 do 13:00, 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 §1 ust. 2 uchwały w części obejmującej wyrażenie „oraz w soboty w godz. od 8:00 do 13:00”.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że zaskarżona uchwała została zastąpiona uchwałą z dnia 21 czerwca 2016r. nr XXI/155/2016 w sprawie utworzenia Strefy Płatnego Parkowania w Sierakowie, która weszła w życie od dnia 13 lipca 2016r. Mając na uwadze istotę kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne, którą jest ocena legalności zaskarżonych przepisów według stanu prawnego i faktycznego za daty ich podjęcia, co powoduje, że skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego od chwili podjęcia (ex tunc), skarżący stwierdził, że w niniejszej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia bezprzedmiotowości skargi.

Dalej skarżący podniósł, że zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Sierakowie 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 Sierakowie reprezentowana przez Burmistrza Gminy w odpowiedzi na skargę wniosła o uwzględnienie skargi. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę wskazano, że uchwała z dnia 29 kwietnia 2014r. nr IV/34/2014 w sprawie utworzenia Strefy Płatnego Parkowania w Sierakowie już nie obowiązuje, gdyż została w całości uchylona przez uchwałę z dnia 21 czerwca 2016r. nr XXI/155/2016. Dalej odnosząc się do argumentacji skargi podkreślono, że pojęcie „dni roboczych” użyte w art. 13 u.d.p. nie miało definicji legalnej i było wysoce nieostre, a zatem wymagało wykładni. Można zatem stwierdzić, że taka regulacja zawarta w u.d.p. stanowiła przejaw niestarannej względnie nieprzemysłanej legislacji i spowodowała masowe podejmowanie na terenie kraju uchwał podobnych do tej, która jest przedmiotem niniejszej skargi. Skoro wspomniane pojęcie „dzień roboczy” w okresie kiedy była podejmowana zaskarżona uchwała było pojęciem nieostrym, nie mającym definicji prawnej to w ocenie Rady Miejskiej w Sierakowie wątpliwe jest twierdzenie o „istotności naruszenia prawa” w przedmiotowej uchwale w zakresie w jakim powołuje się na to Skarżący.

Na marginesie zauważono również, że praktyczny wymiar stwierdzenia nieważności uchwały (co do skutków finansowych dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego) może okazać się zdecydowanie dalej idący aniżeli stwierdzenie wydania takiej uchwały z naruszeniem prawa.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu 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 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, na co zwrócono uwagę w odwiedzi na skargę, 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 obowiązującego.

W pierwszej kolejności należy podnieść, iż zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 29 kwietnia 2014r. nr IV/34/2014 w sprawie utworzenia Strefy Płatnego Parkowania w Sierakowie została uchylona uchwałą rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 21 czerwca 2016r. nr XXI/155/2016 w sprawie utworzenia Strefy Płatnego Parkowania w Sierakowie.

Powyższe na co słusznie wskazano w skardze nie powoduje 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 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 miałoby 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 w składzie orzekającym w niniejszej sprawie 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).

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 Sierakowie nie była bowiem upoważniona do pobierania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania na terenie Sierakowa w sobotę, a dokonana przez nią wykładnia pojęcia "dzień roboczy" była nieprawidłowa. Odnosząc się w tym miejscu do argumentacji organu zawartej w odpowiedzi na skargę, gdzie wskazano na występowanie w przepisach nieostrego pojęcia „dni robocze”, co jest przejawem nieprzemyslanej legislacji i było powodem podejmowania na terenie kraju uchwał zawierających przepisy o treści podobnej do zaskarżonej uchwały, wskazać należy, że kategoria nieistotnych naruszeń prawa obejmuje naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Błąd w wykładni obowiązujących przepisów prawa, skutkujący zapisaniem w przepisach prawa miejscowego normy sprzecznej z prawem, nie może być uznany błąd, który nie ma wpływu na istotną treść będącego przedmiotem kontroli aktu organu gminy.

Z tych względów, na podstawie art. 147 P.p.s.a., Sąd orzekł o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w zaskarżonej części, tj. w części § 1 ust. 2 uchwały z dnia 29 kwietnia 2014r. nr IV/34/2014 w sprawie utworzenia Strefy Płatnego Parkowania w Sierakowie w zakresie słów "oraz w soboty w godz. 8:00 do 13:00".

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Tomasz Grossmann