

Sygn. akt IV SA/Po 656/16

ODPIS



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Izabela Bąk-Marciniak
Sędziowie		WSA Maciej Busz
		WSA Józef Maleszewski (spr.)
Protokolant		st.sekr.sąd. Agata Tyll-Szeligowska

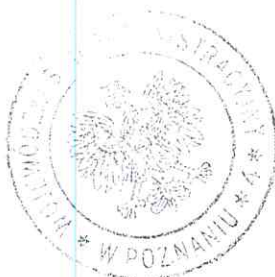
po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 grudnia 2016 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Poznaniu
na uchwałę Rady Miasta Poznania
z dnia 2 grudnia 2003 r., nr XXXIV/269/IV/2003
w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania, stawek opłat za parkowanie
pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania,
wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania

stwierdza nieważność § 3 ust. 2a Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania
stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej uchwały

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Justyna Hołyńska
St. sekretarz sądowy



Wyrok z dnia 20.XII. 2016 r.
Postanowienie
sygn. akt IV SA/Po 656/16 jest prawomocny(+) /
od dnia 04-02-2017 r.

podpis sędziego / referendarza sądowego

Helena

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 28 czerwca 2016 r. Prokurator Okręgowy w Poznaniu złożył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania nr XXXIV/269/IV/2003 z dnia 2 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia w Poznaniu strefy płatnego parkowania, stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, wysokości opłat dodatkowych oraz sposobu ich pobierania (tekst jednolity Dz. Urz. Województwa Wielkopolskiego z 2013 r., poz. 4127 ze zm., zwaną „zaskarżona uchwała”) zarzucając jej istotne naruszenie prawa materialnego tj. art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 poz. 460; zwanej dalej jako „u.d.p.”) poprzez ustanowienie w § 3 ust. 2a Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej uchwały pobierania opłat za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania także w soboty w godzinach od 8.00 do 14.00, podczas gdy opłaty za parkowanie mogą być pobierane wyłącznie w dni robocze, a sobota na gruncie prawa administracyjnego, w tym na gruncie u.d.p., nie jest dniem roboczym.

Jak zaznaczył Prokurator rada została upoważniona do ustalenia wysokości stawek opłaty pobieranej za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze, natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, iż sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p. Z tego powodu Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 2a załącznika nr 3 do zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ, reprezentowany przez fachowego pełnomocnika, wniósł o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Prokuratora stwierdzono, że w obowiązującym stanie prawnym żaden przepis ustawowy nie uznaje soboty za dzień wolny od pracy. Określanie dni, które są ustawowo wolne od pracy należy zaś do kompetencji jedynie władzy ustawodawczej. Każdy dzień, który nie jest uznany za wolny od pracy, jest dniem roboczym, stąd też za taki dzień uznać należy sobotę. Na poparcie tego stanowiska przedstawiono poglądy wyrażane w orzecznictwie i piśmiennictwie.

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. 2016 r. poz. 718; 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 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 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 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 wyklada 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 posłkować 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>).

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 8.00 do 14.00. Przedmiotowa uchwała w zaskarżonym zakresie została bowiem podjęta z naruszeniem prawa materialnego stanowiącego jej podstawę. Rada Miasta Poznania 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 § 3 ust. 2a Regulaminu Strefy Płatnego Parkowania stanowiącego załącznik nr 3 do zaskarżonej uchwały.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

J. Hołynska
Justyna Hołynska
St. sekretarz sądowy

