

*Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Krajowej Izby Odwoławczej, Głównej Komisji Orzekającej.*

## Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 26 kwietnia 2016 r.

### I OSK 3507/15

**Tytuł:** Sobota jako dzień roboczy na gruncie art. 13b ust. 1 u.d.p.

Skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., to należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa - prawa administracyjnego, w tym na gruncie u.d.p. Stąd wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 u.d.p., wobec braku legalnej definicji "dni roboczych", powinna uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który by zapewniał bezpieczeństwo prawne, a zatem aby wykładnia tego przepisu nie prowadziła do niejednolitej wykładni takich samych pojęć.

LEX nr 2080050

Dz.U.2015.460: art. 13(b) ust. 1

### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jolanta Rudnicka.

Sędziowie NSA: Jan Paweł Tarno, del. Jerzy Krupiński (spr.).

### Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 26 kwietnia 2016 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej przy udziale Prokuratora Danuty Dąbrowskiej delegowanej do Prokuratury Regionalnej w Białymstoku skargi kasacyjnej Prokuratora Okręgowego w Suwałkach od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 września 2015 r. sygn. akt II SA/Bk 397/15 w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego w Augustowie na uchwałę Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 29 maja 2013 r. nr XXVI/206/13 w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości stawek za parkowanie pojazdów uchyła zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w § 2 punkt 2 w części obejmującej wyrażenie "oraz soboty od 9.00 do 13.00"

### Uzasadnienie faktyczne

Przedmiotem skargi kasacyjnej, wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego przez Prokuratora Okręgowego w Suwałkach, jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 września 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 397/15, którym oddalono jego skargę na uchwałę rady Miejskiej w Augustowie z dnia 29 maja 2013 r., nr XXVI/206/13, wydaną w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości stawek za parkowanie pojazdów.

Wyrok wydany został w następujących, ustalonych przez Sąd I instancji, okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

W dniu 29 maja 2013 r. Rada Miejska w Augustowie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm. (obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)), dalej powoływanej jako: "u.s.g." oraz art. 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 3, art. 13b i art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 (obecnie: Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.)), dalej powoływanej jako: "u.d.p." oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.) podjęła uchwałę Nr XXVI/206/13 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania w Augustowie oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na

drogach publicznych w strefie płatnego parkowania i sposobu ich pobierania (Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego z 2013 r., poz. 2535), zwaną dalej: "uchwałą". W § 2 ust. 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że opłaty, o których mowa w ust. 1 (za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania) pobiera się od poniedziałku do piątku w godzinach od 9.00 do 17.00 oraz w soboty od 9.00 do 13.00, za wyjątkiem świąt. Zapis o podobnej treści został również zawarty w § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały. Na powyższą uchwałę skargę złożył Prokurator Rejonowy w Augustowie, zarzucając naruszenie art. 13b ust. 1 u.d.p. poprzez uchwalenie prawa pobierania opłat w strefie płatnego parkowania w soboty w godzinach od 9.00 do 13.00, podczas gdy z tego przepisu wynika, że opłatę za postój w strefie płatnego parkowania w wyznaczonych miejscach pobiera się jedynie w dni robocze, zaś sobota na gruncie prawa administracyjnego, w tym przepisów ustawy o drogach publicznych, nie jest dniem roboczym.

Organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że sobota nie jest dniem wolnym od pracy w rozumieniu ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Rozróżnienie dni tygodnia na robocze oraz na pozostałe, zostało dokonane poprzez zastosowanie wnioskowania a contrario, tj. każdy dzień, który nie jest uznany za wolny od pracy w rozumieniu ww. ustawy, jest dniem roboczym i właśnie takim dniem jest sobota.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku oddalając skargę wywiódł, że zgodnie z art. 13b ust. 1 u.d.p. opłatę za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania pobiera się w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo. Podejmowanie uchwał w opisanym zakresie zostało przyznane radzie gminy na podstawie upoważnienia zawartego w art. 13b ust. 3 i 4 u.d.p. i kompetencje te nie budzą zastrzeżeń stron postępowania, a kluczowe znaczenie dla przedmiotowej sprawy ma ustalenie rozumienia pojęcia "dni roboczych". W ocenie Sądu, gdyby w przepisie art. 13b ust. 1 ustawy 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 każdym dniu tygodnia, a w konsekwencji stawki tej opłaty ustalone przez radę gminy również mogłyby dotyczyć każdego dnia tygodnia. Ustawodawca wyraźnie jednak wyróżnił wśród dni kategorię "dni roboczych", co oznacza, że wobec braku definicji legalnej dni roboczych, pojęcie to należy wyklądać w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 21, poz. 28 z późn. zm. (obecnie Dz. U. z 2015 r. poz. 90]) i obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z tego wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Rozróżnienie dni tygodnia na robocze i pozostałe zostało przeprowadzone poprzez zastosowanie wnioskowania a contrario, które prowadzi do wniosku, że każdy dzień, który nie jest uznany za wolny od pracy jest dniem roboczym, stąd też za taki dzień uznać należy sobotę. Sąd zauważył, że problem tzw. wolnych sobót był przedmiotem licznych orzeczeń Sądu Najwyższego jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podkreślił, że w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, stwierdzono wprawdzie, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., ale ww. uchwała odnosi się do przepisu prawa procesowego, a zatem nie dotyczy, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, przepisu prawa materialnego. Terminologia k.p.a., z racji odmienności gałęzi prawa, nie powinna być stosowana na gruncie ustawy o drogach publicznych. O dniu ustawowo wolnym od pracy można mówić jedynie w odniesieniu do takich dni, które zostały uznane za wolne od pracy przepisem ustawy, a uregulowanie to ma walor powszechności i nie ogranicza się do określonych zakładów pracy lub oznaczonych grup pracowników. Soboty nie charakteryzują się takimi cechami, albowiem jakkolwiek są dniami wolnymi, to jednak nie mają charakteru powszechnego, chociaż obejmują wiele grup pracowników i wiele zakładów. Sąd zwrócił też uwagę na wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r. sygn. akt I GSK 1042/11, w którym Sąd ten rozstrzygał kwestię kwalifikacji soboty jako "dnia roboczego" w rozumieniu art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W uzasadnieniu powołanego wyroku przyjmując pogląd, że sobota jest dniem roboczym, Sąd szczegółowo wyłożył omawianą problematykę, podkreślając, że wykładni i odczytywania sensu pojęcia "dnia roboczego" należy dokonywać poprzez normatywne kryteria, w tym cel działania prawodawcy, które powinny być uwzględniane na tle rozpatrywanej sprawy. Zdaniem Sądu, interpretacja omawianego pojęcia dokonana przez skarżącego, podważałaby istotę swobody działalności organów samorządowych, w tym przypadku rady gminy, w zakresie przyznanych jej ustawowo kompetencji w przedmiocie ustalania i

pobierania opłat za parkowanie w strefach płatnego parkowania. Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Została podjęta w ramach określonych przepisów i w sposób zgodny z przyznanym władztwem. proponowana wykładnia tego przepisu prezentowana przez skarżącego Prokuratora, spowodowałaby zawężenie tego władztwa w sposób nie tylko nie uzasadniony, ale i bezprawny. Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. W przedmiotowej sprawie został wykazany cel wprowadzenia ww. opłaty, tj. umożliwienie jak największej grupie mieszkańców, ale i także turystów zatrzymanie się w centrum Augustowa, gdzie znajduje się szereg czynnych w tym czasie sklepów, restauracji, a także jednostek urzędu miasta i poczty. Podkreślano przy tym turystyczny charakter miejscowości, zauważono też, że w sobotę opłaty pobierane są w krótszym czasie, co świadczy, że w tym miejscu i w tym czasie ruch tam jest natężony. Rada dowiodła zatem, że sobota w okolicznościach niniejszej sprawy jest dniem, w którym problem obsługi miejsc postojowych jest znaczny.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Prokurator Okręgowy w Suwałkach, zarzucając naruszenie prawa materialnego - art. 13b ust. 1 u.d.p. na skutek błędnej wykładni użytego w tym przepisie pojęcia "dnia roboczego" i niezasadne przyjęcie, że sobota w rozumieniu tego przepisu jest dniem roboczym, podczas gdy w powszechnej świadomości ukształtowany jest zwyczaj traktowania soboty jako dnia wolnego od pracy, co wynika z ustawowego i powszechnego pięciodniowego tygodnia pracy. Praca w soboty ma charakter wyjątku od zasady a przyjęcie soboty jako dnia wolnego od pracy uzasadnione jest zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zgodnie z którym soboty należy traktować w ten sam sposób na gruncie prawa administracyjnego.

W oparciu o powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

W uzasadnieniu podniesiono, że pojęcia dnia nieroboczego nie można utożsamiać z pojęciem dnia ustawowo wolnego od pracy na podstawie ustawy o dniach ustawowo wolnych od pracy. Pięciodniowy tydzień pracy ma charakter ustawowy i powszechny, a w praktyce dniem wolnym od pracy, ustalonym w rozkładach czasu pracy, jest z reguły sobota. Nie można wszystkich dni dzielić jedynie na dni ustawowo wolne od pracy i dni robocze, gdyż obok nich są inne dni, które co prawda nie są dniami ustawowo wolnymi od pracy, ale trudno je nazwać dniami roboczymi. W tygodniu pracy pierwszym dniem wolnym jest niedziela, natomiast drugi dzień wolny nie został przez ustawodawcę narzucony, ale w powszechnej świadomości takim dniem jest sobota. Dalej w skardze kasacyjnej argumentowano, że w soboty nie pracuje większość instytucji, odmienne są rozkłady jazdy, nie pracują szkoły. W obszarze strefy płatnego parkowania w Augustowie, spośród czynnych w soboty instytucji, znajduje się tylko Miejski Dom Kultury, co ogranicza deficyt miejsc parkingowych. Przyniesione w uzasadnieniu Sądu I instancji orzeczenia dotyczą innych sytuacji faktycznych. Nie można domniemywać, że skoro sobota z woli konkretnego pracodawcy jest u niego dniem roboczym, to staje się ona dniem roboczym dla wszystkich innych. Powołano się też na uchwałę NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, a w szczególności na zawartą w niej argumentację, podkreślając, że wykładnia art. 13b ust. 1 u.d.p., wobec braku legalnej definicji dnia roboczego, powinna uwzględniać sposób rozumienia tego pojęcia jaki zawarto w uzasadnieniu przywołanej uchwały, a ewentualne niejednoznaczności przepisów delegacyjnych i wątpliwości interpretacyjne nie mogą prowadzić do nakładania na obywateli obowiązków w większym zakresie, aniżeli było to zamierzeniem ustawodawcy. Prokurator zauważył, że na gruncie prawa cywilnego sobota jest traktowana jako normalny dzień pracy, ale prawo to stanowi odrębną gałąź, charakteryzującą się odmiennością przyjmowanych rozwiązań prawnych. Na koniec stwierdził, że normy kompetencyjne powinny być traktowane ściśle, a w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady, że to co nie jest zabronione jest dozwolone, ale zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Organy samorządu terytorialnego nie mogą więc wprowadzać rozwiązań sprzecznych z normami ustawowymi, podważających generalną zasadę nieodpłatności korzystania z dróg. Zwrócił też uwagę na występujące w innych przepisach prawa legalne definicje dni roboczych, w których przyjmuje się, że są to dni od poniedziałku do piątku, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miejska w Augustowie wносиła o jej oddalenie, przychylając się generalnie do argumentacji Sądu I instancji. Podniosła przy tym, że w strefie objętej sporną uchwałą występuje trwały deficyt miejsc parkingowych, charakterystyczny dla miejscowości atrakcyjnych turystycznie, co zmusza samorządy do wprowadzania opłat także w soboty. Jako przykład podała kilka miejscowości nadmorskich, które wprowadziły tego typu regulacje.

### Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) zwanej nadal p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, 2) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny związany jest podstawami skargi kasacyjnej bowiem według art. 183 § 1 p.p.s.a., rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Przytoczenie podstaw kasacyjnych, rozumiane jako wskazanie przepisów, które - zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną - zostały naruszone przez wojewódzki sąd administracyjny, nakłada na Naczelny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 174 pkt 1 i 2 oraz art. 183 § 1 p.p.s.a., obowiązek odniesienia się do wszystkich zarzutów przytoczonych w podstawach kasacyjnych (por. uchwała NSA z dnia 26 października 2009 r., sygn. akt I OPS 10/09, opubl. w ONSAiWSA z 2010 r. Nr 1, poz. 1).

W rozpoznawanej sprawie nie można dopatrzeć się okoliczności wskazujących na nieważność postępowania sądoadministracyjnego.

Istota sporu sprowadza się do wykładni regulacji zawartej w art. 13b ust. 1 i 2 u.d.p. w brzmieniu:

"1. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo.

2. Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej."

Poza sporem jest to, że spełniona została druga z przesłanek uzasadniających ustalenie strefy płatnego parkowania, a mianowicie przesłanka uzasadniająca lokalizację strefy w miejscu charakteryzującym się znacznym deficytem miejsc parkingowych. Okoliczność ta, podnoszona wielokrotnie przez organ w pismach procesowych, nie była przez skarżącego kwestionowana. Zgodzić się też można z argumentacją organu, że w centrach miast będących w dodatku miastami atrakcyjnymi turystycznie, deficyt miejsc parkingowych występuje nagminnie i w związku z tym strefa płatnego parkowania, służąca wymuszeniu odpowiedniej rotacji pojazdów, może być ustalana. Okoliczność ta nie daje jednak odpowiedzi na zasadniczy problem, z jakim mamy do czynienia w rozpatrywanej sprawie. Sam fakt potrzeby wymuszenia rotacji pojazdów w określonym rejonie danej miejscowości nie stanowi bowiem dostatecznego uzasadnienia dla wprowadzenia odpłatności parkowania w dni, które nie są dniami roboczymi w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p.

Trafnie autor skargi kasacyjnej zwrócił uwagę, że w sferze ustanawiania nowych zobowiązań publicznoprawnych aktem prawa miejscowego, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nie stosuje się zasady, że to co nie jest zabronione jest dozwolone, ale zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Powszechnie wskazuje się, że akty prawa miejscowego charakteryzują następujące cechy:

1) oznaczenie adresata norm prawnych zawartych w takich aktach, pozostającego poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców). Akty prawa miejscowego są prawem dla

wszystkich, którzy znajdują się w przewidzianej przez nie sytuacji. W praktyce oznacza to, że adresatami aktów prawa miejscowego są osoby będące mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego lub tylko przebywające na terenie jej działania;

2) terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z reguły ich zasięg pokrywa się z obszarem danej jednostki samorządu terytorialnego, ale mogą być jednak także stanowione dla mniejszych terenów;

3) normatywny charakter. Zawierają wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia;

4) generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie ich z nazwy. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą być powtarzalne, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie.

Zaskarżona uchwała posiada więc wszystkie wskazane wyżej cechy pozwalające na zaliczenie jej do aktów prawa miejscowego. Adresatem tej uchwały są wszystkie osoby fizyczne i podmioty gospodarcze, korzystające z możliwości parkowania w strefie. Z kolei przepis art. 18 ust. 1 u.s.g. stanowi ogólną normę kompetencyjną dla organu uchwałodawczego gminy w zakresie stanowienia prawa w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Uzupełnia on jedynie upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. Ponadto powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego w żadnym razie nie można domniemywać (zob. przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 583/13 - zam. na stronie internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl), zwanej dalej CBOSA).

W takim stanie rzeczy należy powrócić do meritum sprawy i do podjęcia próby odpowiedzi na pytanie, czy ustawowe upoważnienie do ustanowienia przepisów zezwalających na pobieranie opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania w określone dni robocze, stanowi dostateczne upoważnienie do ustanowienia przepisów zezwalających na pobieranie tych opłat w soboty. Od razu należy przy tym wykluczyć możliwość przyjętej przez Sąd I instancji koncepcji dopuszczenia takiej możliwości wyłącznie na podstawie wykładni a contrario przepisu art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Jak już wspomniano upoważnienie ustawowe do ustanowienia aktu prawa miejscowego musi być wyraźne, a zatem nie może opierać się na domniemaniu. Natomiast wnioskowanie a contrario (z przeciwieństwa) jest zasadniczo dopuszczalne w tych przypadkach, w których dana regulacja ma charakter zamknięty i wyczerpujący, tak, że można założyć, że dany przepis reguluje wszystkie sytuacje, z którymi normodawca chciał powiązać skutek prawny (zob. L. Morawski "Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz", wyd. Dom Organizatora, Toruń 2002, str. 324 - 325 oraz powołana w tym komentarzu uchwała Sądu Najwyższego dnia 7 września 1995 r., sygn. akt I PZP 23/95 publ. w OSNAP z 1996 r. Nr 5, poz. 73). Wskazywana ustawa zawiera jedynie regulację odnoszącą się do dni wolnych od pracy, nie zawiera natomiast regulacji związanych z czasem pracy, organizacją dni dodatkowo wolnych od pracy oraz zasadami udzielania takich dni przez pracodawców. Wyklucza to możliwość przyjęcia domniemania, że z samego faktu nie ujęcia sobót, ustawa wprowadza zasadę, że wszystkie soboty są dniami roboczymi. Wnioskowanie takie prowadziłoby przy tym do sprzeczności z pozostałym ustawodawstwem regulującym czas pracy pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a w szczególności z przepisami działu VI rozdział II Kodeksu pracy.

W uchwale z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11 (publ. w CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny przywołał uchwałę NSA z dnia 25 czerwca 2001 r., FPS 7/00 (publ. w ONSA z 2001 r. Nr 4, poz. 149), w której przyjęto, że "obecnie są dwie kategorie dni wolnych od pracy: te, które wynikają z ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, oraz te, które wynikają z ustawowej zasady pięciodniowego tygodnia pracy. Należy podkreślić, że pięciodniowy tydzień pracy ma charakter ustawowy i powszechny, a w praktyce dniem wolnym od pracy, ustalonym w rozkładach pracy, jest z reguły sobota". NSA podkreślił, że od daty podjęcia uchwały z dnia 25 czerwca 2001 r. w przepisach

obowiązującego prawa nie nastąpiły takie zmiany, które mogłyby zdezawuować stanowisko przyjęte w tej uchwale. Argumentacja zawarta w uzasadnieniu uchwały kładzie wprawdzie nacisk na procesowe skutki (negatywne dla strony) ewentualnego zrównania soboty z dniem roboczym, ale w sensie systemowym wykładnia ta ma także znaczenie na gruncie przepisu art. 13 ust. 1 u.d.p. Wyprowadzona została ona bowiem z normy prawa administracyjnego, z uwzględnieniem uwarunkowań materialnoprawnych związanych z regulacją pracowniczego czasu pracy, a ta ostatnia ma decydujące znaczenie dla wyróżnienia kategorii "dnia roboczego".

Pogląd ten znalazł już akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Krakowie z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 198/13 i 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 - wszystkie publ. w CBOSA).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela stanowisko skarżącego kasacyjnie, że skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, zważywszy na 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 ustawy o drogach publicznych. Stąd wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wobec braku legalnej definicji "dni roboczych", powinna uwzględniać ten sposób jego rozumienia, który by zapewniał bezpieczeństwo prawne, a zatem aby wykładnia tego przepisu nie prowadziła do niejednolitej wykładni takich samych pojęć.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie i uznając jednocześnie, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i na zasadzie art. 147 § 1 w zw. z art. 193 p.p.s.a. stwierdził nieważność przepisu § 2 ust. 2 zaskarżonej uchwały w zakresie sformułowania "oraz w soboty od 9.00 do 13.00".

**2080050**