

*Tekst orzeczenia pochodzi ze zbiorów sądów administracyjnych.*

## Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku

z dnia 3 września 2015 r.

### II SA/Bk 397/15

**Tytuł:** Opłata za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w sobotę.

Sobota może być uznana za dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p. 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 1951 r. o dniach wolnych od pracy i obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej 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.

*LEX nr 1940818*

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

1. Sobota jest dniem roboczym na gruncie u.d.p.

2. Wykładni pojęcia "dnia roboczego" należy dokonywać poprzez kryteria normatywne, w tym cel działania prawodawcy, które powinny być uwzględniane na tle rozpatrywanej sprawy.

*OwSS 2016/2/74/74-79*

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

### Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Małgorzata Roleder (spr.).

Sędziowie NSA: Grażyna Gryglaszewska, Anna Sobolewska-Nazarczyk.

### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 20 sierpnia 2015 r. sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w A. na uchwałę Rady Miejskiej w A. z dnia (...) maja 2013 r. nr (...) w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości stawek za parkowanie pojazdów oddała skargę

### Uzasadnienie faktyczne

U podstaw podjętego rozstrzygnięcia legły następujące ustalenia faktyczne.

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.), 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), 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) 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 (opubl. 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, 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 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku złożył Prokurator Rejonowy w A. Zaskarżonej uchwale zarzucił rażące naruszenie prawa, tj. art. 13b ust. 1 u.d.p. poprzez ustanowienie w § 2 ust. 2 ww. uchwały oraz § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały Regulamin Strefy Płatnego Parkowania w A. pobierania opłat w strefie płatnego parkowania w soboty w godzinach od 9.00 do 13.00, podczas gdy z art. 13b ust. 1 u.d.p. wynika, że opłatę za postój w strefie płatnego parkowania w wyznaczonych miejscach pobiera się jedynie w dni robocze, sobota zaś na gruncie prawa administracyjnego, w tym przepisów ustawy o drogach publicznych, nie jest dniem roboczym.

Mając powyższe zarzuty na względzie Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 uchwały oraz § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podniósł, że z art. 13b ust. 1 u.d.p. wynika, że opłatę za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w wyznaczonych miejscach pobiera się jedynie w dni robocze. Jednocześnie powołując się m.in. na wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 356/13, opubl. Lex nr 1385408 oraz uchwałę NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, opubl. Lex nr 818666 wywiódł, że sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 i 4 u.d.p. Ponadto skarżący nadmienił, że w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów cywilnych na gruncie prawa cywilnego, zgodnie z art. 115 k.c., sobota jest traktowana tak jak każdy dzień powszedni, to jednak prawo cywilne jest odrębną od prawa administracyjnego gałęzią, charakteryzującą się odmiennością przyjmowanych rozwiązań prawnych. Prokurator dodał również, że wobec braku definicji legalnej "dni roboczych", wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 u.d.p. powinna uwzględniać wskazówki interpretacyjne, tj. pięciodniowy tydzień pracy, o którym mowa w art. 129 § 1 k.p. oraz definicję dni roboczych, zgodnie z którą przez dni robocze rozumie się dni od poniedziałku do piątku, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, zawarte w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2014 o Biurze Ochrony Rządu, art. 95 ust. 6 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, art. 55 ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, art. 84 ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Ponadto skarżący, zaznaczył, że przepisy uprawniające radę gminy (radę miasta) do ustalenia strefy płatnego parkowania i obowiązku ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych muszą być interpretowane w powiązaniu z regulacją całej ustawy, a w szczególności z art. 1 u.d.p. statuującym zasadę, zgodnie z którą korzystanie z dróg przez każdego jest bezpłatne.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie podnosząc, że sobota jest dniem roboczym na gruncie ustawy o drogach publicznych albowiem 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 pozostałe zostało dokonane poprzez zastosowanie wniosku 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. Organ nadmienił również, że przy podejmowaniu uchwały zostały uwzględnione kryteria ustawowe, określone w art. 13b ust. 2 u.d.p., w tym problem obsługi miejsc postojowych.

Podczas rozprawy w dniu 20 sierpnia 2015 r. pełnomocnik organu wniósł o oddalenie skargi. Ww. podkreślił, że zaskarżony akt jest aktem prawa miejscowego i obowiązuje tylko na terenie miasta A. Intencją wprowadzenia opłat w sobotę było umożliwienie aby każdy mógł się zatrzymać w centrum A., gdzie znajduje się szereg sklepów, trzy jednostki urzędu miasta oraz poczta (funkcjonujące w soboty), a także liczne restauracje. W tych uwarunkowaniach, a także mając na uwadze specyfikę miasta, które niewątpliwie jest miastem turystycznym, sobotę uznać należy za dzień roboczy. Ponadto wskazano, że w sobotę opłaty pobierane są w krótszym czasie, co świadczy, że w tym miejscu i w tym czasie ruch jest natężony.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku zważył, co następuje.  
Sąd skargę oddalił, albowiem zaskarżona uchwała odpowiada prawu.

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) - zwanej dalej: "p.p.s.a.", sąd administracyjny bada legalność zaskarżonego aktu, to jest jego zgodność z prawem materialnym określającym prawa i obowiązki stron oraz prawem procesowym regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej i oceny tej dokonuje w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy.

Sąd nie posiada natomiast uprawnień do oceny słuszności, czy też celowości skarżonych rozstrzygnięć, jak również nie rozpatruje sprawy kierując się zasadami współżycia społecznego. Kontrolując zatem zaskarżoną uchwałę w świetle wskazanych wyżej kryteriów Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie dopatrył się naruszenia przez organ przepisów prawa skutkujących koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego postanowień zaskarżonej uchwały.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej w Augustowie z dnia 29 maja 2013 r. 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.

Materialnoprawną podstawę tej uchwały stanowi między innymi art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260), dalej zwanej jako: "u.d.p." Zgodnie z powołanym przepisem opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, 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.

Istota natomiast powstałego w niniejszej sprawie sporu sprowadza się do ustalenia, czy sobota może być uznana za dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p. Zdaniem skarżącego sobota na gruncie prawa administracyjnego, w tym ww. ustawy nie jest dniem roboczym, a zatem Rada Miejska w A. wprowadzając w soboty w godz. od 9.00 do 13.00 opłatę za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania dopuściła się rażącego naruszenia art. 13b ust. 1 u.d.p. Z kolei organ stanął na stanowisku, że sobota jest dniem roboczym na gruncie tej ustawy, gdyż nie jest dniem wolnym od pracy w rozumieniu ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy. Wyżej powołana ustawa zawiera bowiem katalog dni wolnych od pracy i obejmuje jedynie niedzielę i święta w niej wymienione. Z ustawy tej nie wynika zaś, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy.

Kluczowe zatem znaczenie dla przedmiotowej sprawy ma ustalenie rozumienia pojęcia "dni robocze", celem stwierdzenia czy Rada Miejska w A. miała upoważnienie do ustalenia wysokości opłaty za parkowanie pojazdów w soboty.

W ocenie Sądu nie budzi wątpliwości że użyte w art. 13b ust. 1 ustawy określenie: "dni robocze" nie może być utożsamiane z ogólnym pojęciem dnia, gdyż w przeciwnym wypadku nie miałoby sensu wprowadzenie zawężonej kategorii "dnia roboczego" z tym przepisem. W tym miejscu podzielić należy pogląd WSA w Krakowie wyrażony w wyroku z dnia 24 września 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 198/13 (opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), że gdyby w przepisie art. 13b ust. 1 ustawy zabrakło określenie 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 wyraźnie jednak wyróżnił wśród dni kategorię "dni roboczych", co oznacza zdaniem Sądu, że dniami roboczymi nie są wszystkie dni, jak również to, że w rozumieniu cytowanych przepisów obok "dni roboczych" istnieją także "dni nie-robocze".

Sąd w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę podziela stanowisko prezentowany przez Radę Miejską w A., że wobec braku definicji legalnej dni roboczych (na co również wskazuje skarżący), 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.) i obejmuje niedzielę i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Jak słusznie zauważa Rada rozróżnienie dni tygodnia na robocze i pozostałe zostało przeprowadzone poprzez zastosowanie wniosku a contrario, które

proceedzi do wniosku, że każdy dzień, który nie jest uznany za wolny od pracy jest dniem roboczym, stąd też za taki dzień uznać należy sobotę.

W tym miejscu należy też podkreślić, że 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 - postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09, opubl. <http://www.sn.pl>, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego - uchwała 7 sędziów NSA Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów cywilnych - zgodnie z art. 115 k.c.- sobota jest traktowana tak jak każdy dzień powszedni. W powołanej zaś uchwale NSA stwierdził, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Warto jednak zaznaczyć, że ww. uchwała NSA odnosi się do przepisu prawa procesowego, a zatem nie dotyczy, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, przepisu prawa materialnego. Z tych też względów Sąd orzekający w niniejszej sprawie nie podziela poglądu zaprezentowanego w wyroku WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 143/15, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, 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 NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., to zważywszy na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, soboty należy w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa - prawa administracyjnego, w tym ustawy o drogach publicznych. Jeszcze raz bowiem podkreślić należy, że przepis art. 57 § 4 k.p.a., który stanowi, że jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy dzień powszedni, jest terminem prawa formalnego a nie materialnego. Z tego też względu nawet gdyby upatrywać tak jak tego chce skarżący, zasadności interpretacji pojęcia dnia wolnego od pracy jako obejmującego sobotę w myśl art. 57 § 4 k.p.a., to zauważyć należy, że terminologia ta z racji odmienności gałęzi prawa nie powinna być stosowana na gruncie ustawy o drogach publicznych.

Odnośząc się z kolei do powołanego przez skarżącego wyroku WSA

w Krakowie z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt III SA/Kr 356/13, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, Sąd stwierdził, że nie zasługuje on na aprobatę. Swoje stanowisko przeciwne składał orzekający w powołanym orzeczeniu wiążąc z wprowadzeniem w Polsce z dniem 1 maja 2001 r. pięciodniowego tygodnia pracy. Sąd ten uzasadniał, że w związku z tą zmianą powszechnie przyjęto, że sobota przestała być dniem powszednim i stała się dniem wolnym od pracy. Sąd w składzie obecnym nie podziela tego poglądu, albowiem zwrot "powszechnie uznawana" oznacza, że nie ma on bezpośredniego oparcia w przepisach prawa, a w szczególności w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, na podstawie której należy dokonywać wykładni omawianego pojęcia. Co więcej, 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 pracy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09, opubl. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Kończąc tę część rozważań nie sposób jest pominąć wyroku 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 w rozumieniu ww. ustawy, 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.

Na poparcie stanowiska prezentowanego przez Sąd w składzie obecnym, wskazał zatem również należy, że 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. Zwrócić bowiem należy

uwagę, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego. Adresatami tej uchwały są wszystkie osoby korzystające ze stref płatnego parkowania na drogach publicznych w A. i uchwała ta nakazuje im określone zachowanie, tj. zastosowanie się do warunków i zasad określonych w uchwale. Adresaci uchwały określani zostali generalnie, a nie imiennie. Uchwała dotyczy sytuacji powtarzalnych, a nie jednorazowych. Zaskarżona uchwała ma zatem charakter normatywny, generalny i abstrakcyjny. Została podjęta w ramach określonych przepisów i w sposób zgodny z przyznanym władztwem. Sposób zaś wykładni tego przepisu prezentowany przez skarżącego spowodowałoby zawężenie tego władztwa w sposób nie tylko nie uzasadniony, ale i bezprawny.

Nadto, w ocenie Sądu, opłata za parkowanie pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w soboty w godz. od 9.00 do 13.00, z wyjątkiem świąt, została ustalona w oparciu o cele i kryteria opisane w art. 13b ust. 2 u.d.p. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem 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. Pełnomocnik organu podczas rozprawy w dniu 20 sierpnia 2015 r. wykazał, że intencją wprowadzenia opłat w sobotę było umożliwienie jak największej grupie mieszkańców, ale i także turystów zatrzymanie się w centrum A., 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.

W konsekwencji Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała, wbrew twierdzeniom strony skarżącej została wydana zgodnie z art. 13b ust. 1 u.d.p. Jak słusznie bowiem podniósł organ, sobota jest dniem roboczym na gruncie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

W tym stanie rzeczy, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.), skarga podlega oddaleniu, o czym orzeczono jak na wstępie.

**1940818**