



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 21 czerwca 2017 r.

Poz. 2686

Sygn. akt III SA/Lu 1058/16



### WYROK

#### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 24 stycznia 2017 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jadwiga Pastusiak
Sędziowie	Sędzia WSA Jerzy Drwal (sprawozdawca)
	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Beata Skubis-Kawczyńska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 24 stycznia 2017 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego we Włodawie

na uchwałę Rady Gminy Włodawa

z dnia 28 marca 2012 r., nr XXII/137/12

w przedmiocie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w pasie drogi powiatowej

stwierdza nieważność § 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały w części obejmującej stwierdzenie „do soboty włącznie”.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Włodawa – działając na podstawie art. 13, art. 13b i art. 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – podjęła w dniu 28 marca 2012 r. uchwałę Nr XXII/137/12 w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w pasie drogi powiatowej Nr 1726L w Okunince – obwodnica Jeziora Białego, Gmina Włodawa.

W § 1 ust. 1 uchwały ustalono strefy parkowania pojazdów samochodowych w pasie drogi powiatowej Nr 1726L w Okunince tzw. obwodnica Jeziora Białego, według oznaczenia na rysunku graficznym, stanowiącym załącznik do podjętej uchwały. Odnośnie okresu pobierania tych opłat ustalono, że opłaty pobiera się za parkowanie w dni robocze od poniedziałku do soboty włącznie z wyjątkiem świąt, całodobowo, w okresie od 1 maja do 30 września (§ 1 ust. 2 uchwały).

Uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego (§ 6 uchwały), a została opublikowana w dniu 7 maja 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2012 r. poz. 1555).

W skardze z dnia 12 sierpnia 2016 r. skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, Prokurator Rejonowy we Włodawie zakwestionował zgodność z prawem części podjętej uchwały. Zarzucił rażące naruszenie prawa, to jest art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, poprzez błędne przyjęcie, że sobota stanowi dzień roboczy, a co za tym idzie wadliwym było uchwalenie opłat za parkowanie w soboty. Sobota nie jest bowiem dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, co wynika z orzecznictwa sądów (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09). Prokurator zwrócił uwagę, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem wolnym od pracy (nie jest dniem roboczym), a zatem opłata za parkowanie w te dni nie powinna być pobierana. Dlatego uchwała Rady Gminy Włodawa w powyższym zakresie dotknięta jest nieważnością. Wskazując na powyższe Prokurator wniosł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w § 1 ust. 2 w części obejmującej wyrażenie „do soboty włącznie”.

W odpowiedzi na skargę Wójt Gminy Włodawa wniosł o oddalenie skargi. Wyjaśnił, że o dniu ustawowo wolnym od pracy można mówić jedynie w odniesieniu do takich dni, które zostały uznane za wolne na mocy ustawy. Na poparcie powyższego stanowiska organ przytoczył orzecznictwo Sądu Najwyższego zgodnie z którym sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 115 k.c. w zw. z art. 165 § 1 k.p.c. Podkreślił, że ewentualne kontrowersje na tle charakteru soboty jako dnia wolnego od pracy zostały przesądzone w uchwale siedmiu sędziów SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, której nadano moc zasady prawnej.

Odnosząc się do powoływanej przez Prokuratora uchwały 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, podniósł, że powyższa uchwała odnosi się do prawa procesowego, a zatem nie dotyczy, jak to ma miejsce w przedmiotowej sprawie, prawa materialnego.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna, dlatego zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 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 poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Z przepisu art. 3 § 2 punkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm., dalej jako „p.p.s.a.”) wynika zaś, że sądy administracyjne są właściwe do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Dlatego Sąd uprawniony jest do badania, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu lub jego części doszło do naruszenia przepisów prawa materialnego lub przepisów postępowania, nie będąc przy tym związanym granicami skargi (art. 134 p.p.s.a.). Ocenie podlega przy tym jedynie legalność działania organu administracji, co oznacza, że Sąd zobowiązany jest zbadać, czy w czasie podejmowania danego aktu (uchwały) organ naruszył prawo, czy też nie.

Według art. 147 § 1 p.p.s.a., 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.

Dokonując zatem oceny legalności zaskarżonej uchwały należy jednoznacznie stwierdzić, że zakwestionowana przez Prokuratora uchwała w tej części, w jakiej obejmuje ustalenie obowiązku uiszczania opłat za parkowanie pojazdów „do soboty włącznie (§ 1 ust. 2 zaskarżonej uchwały) – jest sprzeczna z art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz.U z 2016 r. poz. 1440, z późn. zm., dalej jako „u.d.p.”).

Podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił m.in. przepis art. 13b ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania. Według zaś art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), organy samorządu

terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Tym samym uprawnione do stanowienia tych aktów organy samorządu nie mogą przekraczać upoważnień ustawowych. Sankcją za naruszenie upoważnienia ustawowego, które jest wynikiem wadliwej wykładni podstawy stanowienia prawa miejscowego, jest nieważność tej części aktu prawa miejscowego, w której upoważnienie ustawowe zostało przekroczone.

Przepisy ustawy o drogach publicznych dają podstawę zarówno do ustalenia zasad pobierania opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1 u.d.p.), jak i do określenia strefy płatnego parkowania 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 (art. 13b ust. 2 u.d.p.). Zgodnie zaś z art. 13b ust. 4 u.d.p., rada gminy ustalając strefę płatnego parkowania:

- 1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać 3 zł;
- 2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
- 3) określa sposób pobierania opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Analiza treści zakwestionowanej jednostki redakcyjnej zaskarżonej uchwały (§ 1 ust. 2) wprost wskazuje, że w strefach płatnego parkowania przewidziano pobieranie opłaty za parkowanie pojazdów także w soboty. W ocenie Prokuratora termin „dni robocze”, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.d.p., nie obejmuje sobót i nie dawał podstaw do przyjęcia regulacji o zakwestionowanej treści.

W tym zakresie Sąd podziela argumentację Prokuratora.

Skoro według przywołanego już art. 13b ust. 1 u.d.p., opłatę można pobierać jedynie za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo, to ustawowy zwrot „w określone dni robocze” determinuje uznanie, że dni robocze, w których pobiera się opłatę winny być wskazane w stosownej uchwale organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego z nazwy. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę w treści art. 13b ust. 1 u.d.p. przymiotnika „określone” w zestawieniu z pojęciem „dni robocze”. Określone dni robocze, to zatem dni precyzyjnie określone, znane (wiadome) i pewne. Skoro więc ustawodawca wyróżnił w tej ustawie ogólnie kategorię „dni roboczych”, to istnieje też kategoria dni, które za takie nie mogą być uznane (dni inne niż robocze).

Wniosek, że za dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 u.d.p., nie może być uznana sobota – jest prawidłowy. W systemie prawa nie istnieje legalna definicja pojęcia „dzień roboczy”, inaczej niż w przypadku ustawowej kategorii „dni wolne od pracy”. Katalog „dni wolnych od pracy” jest określony w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 90), obejmuje zaś niedziele i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Natomiast na gruncie ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1666), za dni wolne od pracy uważa się niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy (art. 151<sup>9</sup> § 1 k.p.). Skoro zatem Kodeks pracy dopuszcza pracę w niedziele i święta, jednocześnie posługując się kategorią „dnia wolnego od pracy”, to zasadne jest stanowisko, że kryterium dopuszczalności wykonywania w określonym dniu pracy nie jest kryterium wyróżniania „dnia wolnego od pracy”. Niedziele i święta są dniami, w których zasadą jest niewykonywanie pracy, poza wyjątkowymi sytuacjami dozwolonymi przepisem art. 151<sup>10</sup> k.p. Wykładnia a contrario, w której wyniku każdy dzień niewskazany w ustawie o dniach wolnych od pracy uznać należy za dzień roboczy, nie jest uprawniona. Ustawa ta wskazuje bowiem dni wolne od pracy, nie przesądza jednak, że wszystkie niewskazane w niej dni, są dniami roboczymi.

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), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego (zob. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11).

W powołanej ostatnio uchwale NSA przesądził to, że sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a.

W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie należało posiłkować się stanowiskiem NSA wyrażonym w powołanej uchwale. Skoro bowiem 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, soboty należy traktować w ten sam sposób na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym również na gruncie ustawy o drogach publicznych.

Skoro zatem wykładnia językowa jak i wykładania systemowa pojęcia „dzień roboczy” – dokonywana w oparciu o art. 13b ust. 1 u.d.p. – nie pozwala zaliczyć soboty do dnia roboczego, to zakwestionowaną część uchwały należało uznać za wydaną z istotnym naruszeniem prawa. Według zaś art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm., dalej jako „u.s.g.”), uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Tym samym, celem zapewnienia zgodności z prawem tego rodzaju i tej treści części zaskarżonej uchwały uznać należało, że zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Włodawa z dnia 28 marca 2012 r. Nr XXII/137/12 – w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania oraz wysokości stawek opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w pasie drogi powiatowej Nr 1726L w Okunince – obwodnica Jeziora Białego, Gmina Włodawa, odnośnie jej § 1 ust. 2, w części obejmującej stwierdzenie „do soboty włącznie”.

Z przytoczonych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie – na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 91 ust. 1 u.s.g. – stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*