



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATURA KRAJOWA

ZASTĘPCA PROKURATORA GENERALNEGO

Warszawa, dnia 17.06. 2016 r.

PK IV Pa 55.2016

**Pani / Pan**

**Prokurator Regionalny**

**wszyscy**

*Szanowni Państwo,*

Doniesienia medialne wskazują, że dość częstym zjawiskiem jest wprowadzenie przez organ stanowiący gminy do aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała dotycząca strefy płatnego parkowania, unormowań przewidujących opłatę za postój pojazdu na drodze publicznej w strefie płatnego parkowania w soboty.

W orzecznictwie sądów administracyjnych szeroko akceptowany jest pogląd, iż sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych dalej u.d.p. (Dz. U. 2015 r., poz. 460 ze zm.), przykładowo orzeczenia zapadłe w sprawach: III SA/Po 98/16 (wyrok nieprawomocny), II SA/Op 143/15, III SA/Kr 356/13, III SA/Kr 198/13 dostępne na stronie Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Sąd administracyjny w wyroku o sygn. III SA/Po 98/16 wyraził pogląd, iż wprowadzenie takich opłat narusza w sposób istotny art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, który stwierdza, że 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 jego ocenie „dniami roboczymi” nie są wszystkie dni, i choć w ustawodawstwie brak jest legalnej definicji „dni roboczych” to owe pojęcie wyklądać należy 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. 2015 r., poz. 90) i obejmuje on niedziele i święta wymienione w tej ustawie. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy.

Sąd wskazał, że charakter soboty w rozważanym kontekście był przyczyną wielu wątpliwości, zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego, co spowodowało, że problem ten stanowił przedmiot rozważań Sądu Najwyższego w odniesieniu do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09) i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w odniesieniu do przepisów postępowania administracyjnego (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11). Sąd administracyjny posiłkował się stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyrażonym we wskazanej uchwale na tle stosowania 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. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w niej, że „sobota jest dniem równorzędnym z dniem ustawowo wolnym od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 K.p.a.”.

Sąd dodał w tym orzeczeniu, że z dniem 1 maja 2001 r. został wprowadzony w Polsce pięciodniowy tydzień pracy. W związku z tym powszechnie przyjęto, że sobota przestała być dniem powszednim i stała się dniem wolnym od pracy. O ile jednak dni ustawowo wolne od pracy są jednoznaczne i sobota do nich nie należy, to w wielu obszarach prawa ustawodawca posługuje się niejednoznacznymi określeniami, gdyż oprócz dni ustawowo wolnych od pracy, są jeszcze dni dodatkowe wolne od pracy (soboty), dni powszednie oraz dni robocze. W powołanych orzeczeniach, wojewódzki sąd administracyjny uznał jednak, że skoro zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11, sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 K.p.a., to mając na względzie zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa, należy sobotę w ten sam sposób traktować na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym na gruncie ustawy o drogach publicznych.

Nadto wskazał, że wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wobec braku legalnej definicji „dni roboczych”, powinna 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. Obowiązki nakładane na obywateli

muszą wynikać z jednoznacznych przepisów prawa i niedopuszczalna przy tym jest rozszerzająca interpretacja takich przepisów. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby prowadzić do nakładania na obywateli obowiązków w większym zakresie, niż było to zamierzeniem ustawodawcy, z naruszeniem ustawowej delegacji do ustalania zakresu obowiązków ciążących na adresatach działań administracji publicznej.

W tymże orzecznictwie sądów administracyjnych spotkać można także odmienny pogląd, zaprezentowany w wyrokach o sygnaturach: II SA/GI 354/15 i II SA/Bk 397/15. Sądy uznał w nich, że wobec braku definicji legalnej dni roboczych pojęcie to należy wyklądać w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy. Kodeks pracy nie definiuje wprost dni roboczych, to jednak czyni to a contrario wskazując w art. 151<sup>9</sup> jakie dni są, stosownie do ustawy, „wolne od pracy”. Stwierdza, że dniami takimi są jedynie niedziele i święta określone w przepisach o dniach wolnych od pracy. Katalog tych dni został zawarty w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. 2015 r., poz. 90) i obejmuje niedziele 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 należy przeprowadzić poprzez zastosowanie wniosku a contrario, które prowadzi do tezy, że każdy dzień, który nie jest uznany za wolny od pracy jest dniem roboczym, stąd też za taki dzień uznać należy sobotę. Tym samym jedynie te dni są dniami ustawowo wolnymi od pracy, co w konsekwencji oznacza, że wszystkie pozostałe dni, nie stanowiące niedziel i świąt, to dni robocze.

W orzeczeniu II SA/Bk 397/15 Sąd podniósł, że charakter soboty w rozważanym kontekście był przyczyną wielu wątpliwości na gruncie prawa cywilnego oraz prawa administracyjnego, i przedmiotem wskazanych już wyżej rozważań zarówno Sądu Najwyższego (postanowienie SN z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09), jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (uchwała 7 sędziów NSA w Warszawie z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11). 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. Zaznaczył jednak, że ww. uchwała NSA odnosi się do przepisu prawa procesowego, a zatem nie dotyczy, jak to ma miejsce w sprawie opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, przepisu prawa materialnego. Nie podzielił zatem przeciwnego poglądu, że skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., 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.

Dalej w tym orzeczeniu Sąd podniósł, iż wprowadzenie w Polsce z dniem 1 maja 2001 r. pięciodniowego tygodnia pracy i powszechne przyjęcie, że sobota przestała być dniem powszednim i stała się dniem wolnym od pracy oznacza tylko tyle, że ten pogląd nie ma 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 (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. akt V CZ 5/09).

Ponadto w tym orzeczeniu Sąd uznał też, że nie sposób pominąć wyroku NSA z dnia 21 września 2012 r. sygn. akt I GSK 1042/11, w którym rozstrzygał on 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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny odwołał się do istoty 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 i wskazał na nieuzasadnione oraz bezprawne zawężenie tego władztwa, gdyby przyjąć odmienne rozumienie tego określenia czyli, że sobota nie jest dniem roboczym.

Dodaję, że w sprawie wymienionej jako ostatnia tj. II SA/Bk 397/15, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. I OSK 3507/15, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej prokuratora, uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 3 września 2015 r. i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały m.in. w części obejmującej wyrażenie „oraz w soboty”. Uzasadnienie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego jeszcze nie jest dostępne na stronie Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, jednakże już sama sentencja wskazuje na wyrażenie przez Sąd poglądu, iż sobota nie jest dniem roboczym w rozumieniu u.d.p.

Powyższe wskazuje na powolne rysowanie się dwóch linii orzeczniczych, czyli stanu, który może w przyszłości uzasadniać skorzystanie przez Prokuratora Generalnego z uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dalej P.p.s.a. (Dz. U. 2012 r., poz. 270 ze zm.) o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Obecnie nie ziściły się przesłanki do wystąpienia z taką inicjatywą.

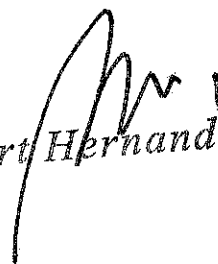
Przedstawione zagadnienie ma dużą wagę i szerokie społeczne oddziaływanie.

Podzielając pogląd wyrażony w sentencji wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. I OSK 3507/15 i odwołując się do zapisu art. 3 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze

(Dz. U. 2016 r., poz. 177) uprzejmie proszę Panie i Panów Prokuratorów Regionalnych o spowodowanie przeprowadzenia na podległym obszarze właściwości analizy zgodności z prawem uchwał dotyczących stref płatnego parkowania i podjęcie działań zmierzających do zakwestionowania zamieszczonych w nich zapisów sprzecznych z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w szczególności z unormowaniem zawartym w art. 13 b ust. 1.

Uprawnienie prokuratora do zaskarżania uchwał podjętych w tej materii, będących aktami prawa miejscowego wynika z art. 70 cyt. ustawy Prawo o prokuraturze oraz art. 8 § 1 i art. 50 § 1 przywołanej wyżej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W przypadku nie uwzględnienia skargi, proszę o wdrożenie postępowania odwoławczego (ze skargi kasacyjnej) i poinformowanie o zapadłym rozstrzygnięciu. Pozwoli to na bieżące monitorowanie orzecznictwa i ewentualne podjęcie kroków w trybie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. P.p.s.a.

Proszę o przedstawienie Departamentowi Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej informacji o wynikach analizy do dnia 31 sierpnia 2016 r.

  
Robert Hernand