



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.85.2017.ML

Warszawa, 29 stycznia 2019 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o drogach publicznych
(druk nr 1632).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu
wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy
o drogach publicznych (druk nr 1632)

I. Przedmiot i istota projektu ustawy

Zgodnie z uzasadnieniem *projekt ustawy* stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P9–45/16 skierowanej do Marszałka Senatu w dniu 24 września 2016 r. przez osobę fizyczną.

Autor petycji wskazał na problemy związane ze stosowaniem art. 13b ust. 1 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o drogach publicznych*”. W przepisie tym, określającym zasady pobierania przez gminy opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania (*dalej: „SPP”*), wskazano, że opłaty takie pobiera się „w określone dni robocze”. Pojęcie dni roboczych na potrzeby *ustawy o drogach publicznych* bywało w przeszłości różnie interpretowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sądy administracyjne, a podstawowa kontrowersja dotyczyła tego, czy sobota jest, czy też nie jest dniem roboczym, a w konsekwencji – czy pobieranie opłat za postój w soboty jest działaniem zgodnym z prawem. Opłatę za postój w SPP pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo.

W uzasadnieniu *projektu ustawy* zwrócono uwagę, że w polskim systemie prawa nie ma legalnej definicji dnia roboczego, co w przeszłości skutkowało szeregiem wątpliwości na gruncie różnych gałęzi prawa. Niejednolite było również orzecznictwo sądów administracyjnych orzekających w sprawach ze skarg na uchwały rad gmin ustalających strefy płatnego parkowania np.:

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 3 września 2015 r. (sygn. akt. II SA/Bk 397/15) uznał sobotę za dzień roboczy na gruncie *ustawy o drogach publicznych*.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Op 143/15) stwierdził, że na gruncie *ustawy o drogach publicznych* sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy.

Natomiast w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 3507/15) dotyczącym postoju w soboty Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy.

Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko, że skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U z 2017 r. poz. 1257), zwanej dalej „*Kodeksem postępowania administracyjnego*”, zgodnie z uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OPS 1/11), to, zważywszy na 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*. 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.

Projektodawca zatem, uwzględniając ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w projekcie ustawy zaproponował zmianę art. 13b ust. 1 *ustawy o drogach publicznych* w ten sposób, aby jednoznacznie przesądzić, że opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania pobiera się w określone dni, z wyjątkiem sobót oraz dni uznanych ustawowo za wolne od pracy.

Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że „soboty są dla przeważającej części kierowców korzystających z miejsc postojowych w strefach płatnego parkowania, dniami wolnymi od pracy. Praktyczne obserwacje centrów dużych miast potwierdzają, że ruch samochodowy w soboty jest tam znacznie mniejszy, co oznacza, że utrzymywanie restrykcyjnego systemu opłat parkingowych nie znajduje wówczas uzasadnienia, ze względu na mniejszy niż na co dzień deficyt miejsc.”

W uzasadnieniu do projektu ustawy czytamy również, że w ramach konsultacji „Opinie do projektu ustawy zgłosiło ponad czterdzieści jednostek samorządu terytorialnego. W większości tych jednostek w ogóle nie pobiera się opłat za parkowanie, albo opłaty takie nie są pobierane w soboty. W kilku z nadesłanych opinii wyrażono pogląd, iż decyzja o ustanawianiu stref płatnego parkowania oraz tego, czy mogą one obowiązywać również w soboty, powinna być pozostawiona właściwym radom gmin (radom miast).”

Natomiast w Ocenie Skutków Regulacji w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych, projektodawca wskazał, że „Projektowana regulacja wpłynie na spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego – w gminach, które pobierały opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w soboty. Na podstawie informacji uzyskanych z próbki 38 losowo wybranych miast w Polsce szacuje się, że łączny spadek dochodów j.s.t. w wyniku wprowadzenia projektowanych zmian wyniesie około 7,7 mln zł rocznie. (...) Według danych GUS dochody budżetowe miast w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynoszą od 3 516,60 do 8 228,21 zł, zatem szacuje się, że dochody budżetów j.s.t. średnio spadną o około 0,08-0,18%, co nie powinno mieć istotnego wpływu na gospodarkę finansową j.s.t. Powyższe szacunki wykonano przy następujących założeniach:

- skutki w roku wejścia w życie projektu policzono w skali 6 m-cy,
- skutki będą stałe w czasie,
- SPP są tworzone wyłącznie w miastach (gminy wiejskie nie mają SPP). ”

Jednocześnie projektodawca wskazał, że projektowana regulacja będzie miała wpływ na obywateli i gospodarstwa domowe. Kierowcy, którzy do tej pory wnosili opłaty za parkowanie w soboty, zyskają możliwość bezpłatnego postoju w tym dniu.

II. Obecny stan prawny

Z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych wynika generalna zasada odpłatności za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania (art. 13 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych).

Kompetencje w zakresie ustalania strefy płatnego parkowania, ustalania wysokości opłaty za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, jak również określenie sposobu pobierania tej opłaty ustawodawca pozostawił właściwym organom samorządu terytorialnego – radzie gminy (radzie miasta) (art. 13b ust. 3 i ust. 4 ustawy o drogach publicznych).

W ramach ww. kompetencji rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania:

- 1) ustala wysokość opłaty za postój w strefie płatnego parkowania, 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 tej opłaty.

Ponadto w myśl obowiązujących przepisów ustawy o drogach publicznych stawki opłat za postój w strefie płatnego parkowania mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty

przez pierwsze trzy godziny postoju, przy czym progresja nie może przekraczać powiększenia stawki opłaty o 20% za kolejne godziny w stosunku do stawki za poprzednią godzinę postoju. Stawka opłaty za czwartą godzinę i za kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki opłaty za pierwszą godzinę postoju. (art. 13b ust. 5 *ustawy o drogach publicznych*).

Opłatę za postój w strefie płatnego parkowania pobiera się za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art.13b ust. 1 *ustawy o drogach publicznych*).

W polskim systemie prawa nie ma legalnej definicji pojęcia „dnia roboczego”. W przeszłości skutkowało to wątpliwościami interpretacyjnymi na gruncie różnych jego gałęzi.

Rozstrzygnięcia w kwestii pobierania opłat za postój w strefie płatnego parkowania dokonał Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r. Sprawa dotyczyła 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 opłat za parkowanie pojazdów. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w § 2 punkt 2 w części obejmującej wyrażenie „*oraz w soboty od 9.00 do 13.00*”. Orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest prawomocne.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, co zostało przesądzone uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2011 r. (sygn. akt I OPS 1/11), to z uwagi na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa należy soboty w ten sam sposób traktować na gruncie *ustawy o drogach publicznych*. Stąd też, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w rozpoznawanej sprawie brak było podstaw do ustalenia opłat za parkowanie w soboty w strefie płatnego parkowania.

Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął jednoznacznie, że w soboty nie powinna być pobierana opłata za postój w strefie płatnego parkowania. To oznacza, że dotychczasowe uchwały samorządów, które w swojej treści przewidywały pobieranie opłaty za postój w strefie płatnego parkowania w soboty, powinny zostać w tym zakresie zmienione.

Jednocześnie należy zauważyć, że z dniem 19 września 2018 r. weszła w życie *ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1693), która wprowadziła szereg zmian m.in. w *ustawie o drogach publicznych* – zmienione przepisy wejdą w życie z dniem 5 września 2019 r. Przede wszystkim zmianie uległy zasady ustalania opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania. Wprowadzona została możliwość tworzenia w miastach o liczbie ludności powyżej 100 000 mieszkańców, obok istniejącej strefy płatnego parkowania, specjalnej tzw. „śródmiejskiej strefy płatnego parkowania”, w której opłaty będą mogły być pobierane również w soboty, niedziele i święta. Zgodnie bowiem z art. 13b ust. 1a *ustawy o drogach publicznych* opłatę za postój w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania pobiera się za postój pojazdów samochodowych w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo.

A zatem samorzady będą miały swobodę w zakresie ustalania dni tygodnia, w których będzie pobierana opłata za postój w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Pobieranie opłat w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania będzie zatem możliwe również w soboty, niedziele i święta.

Jednocześnie ww. ustawa wprowadziła zmiany odnoszące się również do obecnej strefy płatnego parkowania, gdyż zamiast dotychczasowej ustawowo określonej maksymalnej wysokości opłaty za pierwszą godzinę postoju tzn. 3 zł, wprowadzono przepis

uzależniający wysokość opłaty za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania od minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177). Zatem wysokość opłaty ustalanej przez radę gminy (radę miasta) za pierwszą godzinę postoju nie może przekraczać w strefie płatnego parkowania - 0,15 % minimalnego wynagrodzenia za pracę. Podobne rozwiązanie przewidziano w zakresie maksymalnej wysokości opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za postój w strefie płatnego parkowania. Zamiast obecnie obowiązującej sztywno określonej maksymalnej wysokości opłaty dodatkowej do 50 zł., wysokość jej będzie uzależniona procentowo od minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Należy tym samym zauważyć, że wychodząc naprzeciw postulatom zgłaszanym przez samorządy, zrezygnowano ze sztywno określonych w *ustawie o drogach publicznych* maksymalnych wysokości opłat za pierwszą godzinę postoju oraz opłaty dodatkowej określonych w złotych na rzecz ujęcia procentowego uzależniającego wysokość opłaty od minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Reasumując należy stwierdzić, że wprowadzone w ostatnim czasie zmiany w zakresie opłat za postój w strefie płatnego parkowania, poprzez wprowadzenie większej swobody dla samorządów w kształtowaniu polityki parkingowej, wyszły naprzeciw ich postulatom.

III. Ocena celowości projektowanych zmian

Biorąc pod uwagę wskazany w uzasadnieniu do projektu ustawy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 3507/15), w którym to wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że na gruncie *ustawy o drogach publicznych* sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy, w opinii Rządu projektowane przepisy jednoznacznie wyeliminują wątpliwości interpretacyjne w zakresie określania przez radę gminy (radę miasta) dni tygodnia, w których pobierana jest opłata za postój w strefie płatnego parkowania.

Należy zauważyć, że w związku z ww. wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego samorządy miast wojewódzkich wycofały się z pobierania opłat za postój w strefie płatnego parkowania w soboty. Zgodnie z przedstawioną do *projektu ustawy* Oceną Skutków Regulacji obecnie żadne miasto wojewódzkie nie pobiera już opłat za postój w strefie płatnego parkowania w soboty. Wskazany w Ocenie Skutków Regulacji *projektu ustawy* skutek w postaci spadku dochodów jednostek samorządu terytorialnego – w gminach, które przed wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego pobierały opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w soboty – nie wynika bezpośrednio z projektowanych przepisów, ale jest skutkiem ww. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Tym samym *projekt ustawy* bezpośrednio nie wpływa negatywnie na dochody samorządów, ale fakt wydania wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzający, że w soboty nie należy pobierać opłat za postój. Należy zatem stwierdzić, że uchwały rady gmin/miast określające konieczność uiszczenia opłaty w soboty były niezgodne z przepisami *ustawy o drogach publicznych*.

Ponadto należy mieć również na uwadze fakt, że zmiany w *ustawie o drogach publicznych* wprowadzone *ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw* wyszły naprzeciw postulatom zgłaszanym przez samorządy, Zrezygnowano bowiem ze sztywno określonej w *ustawie o drogach publicznych* maksymalnej wysokości opłaty za pierwszą godzinę postoju oraz wprowadzono możliwość tworzenia przez samorządy śródmiejskiej strefy płatnego parkowania w której opłaty za postój będą mogły być pobierane również w soboty.

Zatem dla odróżnienia śródmiejskiej strefy płatnego parkowania od zwykłej strefy płatnego parkowania zasadne jest pozostawienie w zwykłej strefie płatnego parkowania możliwości pobierania opłat od poniedziałku do piątku, natomiast pobór opłat

w pozostałe dni tygodnia będzie możliwy w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. *Projekt ustawy* doprecyzowuje zatem wątpliwości interpretacyjne w zakresie dni tygodnia w których można zgodnie przepisami *ustawy o drogach publicznych* pobierać opłaty za postój w strefie płatnego parkowania.

Reasumując, Rząd pozytywnie ocenia senacki projekt *ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych* (druk nr 1632).