



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA**

Warszawa, dnia 18 stycznia 2017 r.

Druk nr 401

**KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Stanisław KARCZEWSKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Aleksander Pociąg.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Michał Seweryński

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o drogach publicznych

Art. 1. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255) w art. 13b ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. 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 z wyjątkiem sobót oraz dni uznanych ustawowo za wolne od pracy, w określonych godzinach lub całodobowo.”.

Art. 2. Rady gmin (rady miast) dostosują ustalone przez siebie strefy płatnego parkowania do art. 13b ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P 9–45/16 skierowanej do Marszałka Senatu w dniu 24 września 2016 r.

Autor petycji wskazał na problemy związane ze stosowaniem art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. W przepisie tym, określającym zasady pobierania przez gminy opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, zapisano, iż 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 parkowanie w soboty jest działaniem zgodnym z prawem.

Wnoszący petycję proponował, aby termin „dni robocze” zastąpić terminem „dni powszednie”. Po wprowadzeniu takiej zmiany pobieranie opłat za parkowanie w soboty byłoby bez wątpliwości dozwolone.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, korzystający z dróg publicznych są obowiązani m.in. do ponoszenia opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania. Od opłat zwolnione są m.in. pojazdy: Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu oraz Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Służby Celnej, Sił Zbrojnych RP, pojazdy służb ratowniczych, zarządów dróg, wykorzystywane w ratownictwie lub przy klęskach żywiołowych oraz autobusy szkolne przewożące dzieci do szkoły (art. 13 ust. 3).

Uchwałę o utworzeniu strefy płatnego parkowania podejmuje rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 13b ust. 3).

W myśl art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, 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.

W polskim systemie prawa nie ma legalnej definicji dnia roboczego, co w przeszłości skutkowało szeregiem wątpliwości na gruncie różnych jego gałęzi.

Niejednolite było również orzecznictwo sądów administracyjnych orzekających w sprawach ze skarg na uchwały rad gmin ustalających strefy płatnego parkowania.

Na przykład, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 3 września 2015 r. (sygn. akt. SA/Bk 397/15) uznał sobotę za dzień roboczy w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Op 143/15) stwierdził, że dla potrzeb ustawy o drogach publicznych sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy.

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

NSA stwierdził, że upoważnienie ustawowe do ustanowienia aktu prawa miejscowego (a taki charakter ma uchwała rady gminy o ustanowieniu strefy płatnego parkowania) musi być wyraźne i nie może się opierać na domniemaniu. Ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy stanowi, że dniami wolnymi od pracy są wymienione enumeratywnie dni świąteczne oraz niedziele. Nie oznacza to jednak domniemania, że wszystkie soboty są dniami roboczymi.

Zdaniem Sądu, soboty należy traktować jak dzień wolny od pracy, nie jest on bowiem dniem roboczym w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Pogląd ten znalazł już wcześniej akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z uwagi na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy więc traktować soboty w taki sam sposób na gruncie ustawy o drogach publicznych.

Dlatego też, w świetle przywołanego wyroku NSA, nie ma podstaw do ustalania i pobierania opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania w soboty.

Uwzględniając ostatni wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w projekcie ustawy zaproponowano zmianę art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych w ten sposób, aby

jednoznacznie przesądzić, iż 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.

Poza potrzebą zapewnienia zgodności między literalną wykładnią art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych, a jego interpretacją wypracowaną przez Naczelny Sąd Administracyjny, autorzy projektu mieli także na uwadze cele, dla których tworzone są strefy płatnego parkowania.

Opłaty za parkowanie w takich strefach nie pełnią wyłącznie funkcji fiskalnej. Strefa płatnego parkowania ustanawiana jest dla zwiększenia rotacji samochodów parkujących na obszarach, gdzie występuje deficyt miejsc postojowych lub jako narzędzie realizacji lokalnej polityki transportowej – zwłaszcza ograniczenia dostępności danego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej.

Soboty są dla przeważającej części kierowców korzystających z miejsc parkingowych 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, podobnie jak w dniach ustawowo wolnych od pracy.

3. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: Ustawa o zmianie ustawy o drogach publicznych	Data sporządzenia: 16 stycznia 2017 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Aleksander Pociąg	Źródło: petycja
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Maciej Telec, legislator, tel. 22 694 9302 Katarzyna Majewska, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9259	Nr druku: 401

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Obecnie obowiązujące brzmienie przepisu art. 13b ustawy *o drogach publicznych*, zgodnie z którym opłatę za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania pobiera się w **określone dni robocze**, budzi wątpliwości interpretacyjne – czy sobota jest dniem roboczym i czy w związku z tym pobieranie opłat za parkowanie w soboty jest zgodne z prawem.

Pojęcie dni roboczych było różnie interpretowane przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sądy administracyjne, stąd orzecznictwo sądów w tym zakresie było niejednolite, np. WSA w Poznaniu i WSA w Opolu w swoich wyrokach orzekły, że sobota nie jest dniem roboczym i pobieranie opłat za parkowanie w tym dniu jest niezgodne z prawem, natomiast WSA w Białymstoku i WSA w Krakowie orzekły, że sobota jest dniem roboczym i można w tym dniu pobierać opłaty.

W kwietniu 2016 r. sprawę pobierania opłat za parkowanie w soboty w Augustowie badał NSA, który **orzekł, że sobota powinna być traktowana jako dzień wolny od pracy**, zatem pobieranie opłat za parkowanie w soboty jest niezgodne z prawem.

Opłata za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania w soboty przed wyrokiem NSA pobierana była w 5 miastach będących siedzibą województwa; obecnie tylko jedno miasto wojewódzkie (Poznań) pobiera opłatę za parkowanie w soboty.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projektowane rozwiązanie polega na zastąpieniu w przepisie art. 13b ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* wyrażenia „określone dni robocze” wyrażeniem „określone dni z wyjątkiem sobót oraz dni uznanych ustawowo za wolne od pracy”, tak aby jednoznacznie wynikało z niego, że w soboty, niedziele i święta nie pobiera się opłat w strefach płatnego parkowania.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Brak informacji.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gminy, w których funkcjonują strefy płatnego parkowania	Wg stanu na 1 stycznia 2017 r. w Polsce jest 2 478 gmin (w tym 923 miasta); odsetek gmin pobierających opłatę w soboty nie jest znany.	ustawa	Gminy, w których pobiera się opłatę za parkowanie w soboty : Utrata części wpływów budżetowych.
			Gminy, w których nie pobiera się opłaty za parkowanie w soboty : Brak zmian.
Właściciele pojazdów parkujących w strefach płatnego parkowania	b.d.	–	Gminy, w których pobiera się opłatę za parkowanie w soboty : <ul style="list-style-type: none"> • możliwość bezpłatnego parkowania w soboty, • mniejsza dostępność miejsc postojowych w soboty.
			Gminy, w których nie pobiera się opłaty za parkowanie w soboty : Brak zmian.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z ... r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
JST												
Wydatki ogółem												
JST												
Saldo ogółem												
JST												
Źródła finansowania:												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja wpłynie na spadek dochodów jednostek samorządu terytorialnego – w gminach, które pobierały opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania w soboty.											
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe												
Skutki												
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)				
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2016 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja będzie miała wpływ na obywateli i gospodarstwa domowe.</p> <p>Kierowcy, którzy do tej pory wnosili opłaty za parkowanie w soboty, zyskają możliwość bezpłatnego postoju w tym dniu.</p> <p>Zniesienie opłat za parkowanie w soboty może negatywnie wpłynąć na dostępność miejsc postojowych w tym dniu – ze względu na mniejszą rotację parkujących samochodów (brak opłaty parkingowej zlikwiduje bodziec do ograniczania czasu postoju pojazdu w strefie).</p> <p>Jedną z funkcji strefy płatnego parkowania jest zwiększenie rotacji samochodów parkujących na obszarach, gdzie występuje deficyt miejsc postojowych. O ile w centrach dużych miast brak opłat za parkowanie w soboty nie ma znaczenia, gdyż ruch samochodowy w tym dniu jest tam znacznie mniejszy, to odmienna sytuacja może występować w centrach mniejszych miejscowości, które skupiają handel i usługi. W gminach, gdzie mimo pobierania opłat za parkowanie w soboty obłożenie miejsc postojowych jest bardzo duże, nastąpi pogorszenie dostępności tych miejsc.</p>											
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu												
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy												
9. Wpływ na rynek pracy												
Nie dotyczy.												
10. Wpływ na pozostałe obszary												
Omówienie wpływu	Nie dotyczy.											
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego												
Przepisy projektu będą miały zastosowanie od dnia jego wejścia w życie.												
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?												
Nie przewidziano.												
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)												
Brak.												

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....