

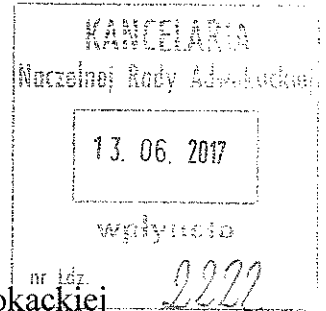


ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

GMS-WP-173-149/17

Warszawa, dnia 6 czerwca 2017 r.



Prezes

Naczelnej Rady Adwokackiej

Pan Jacek Trela

Szanowny Panie Prezesie

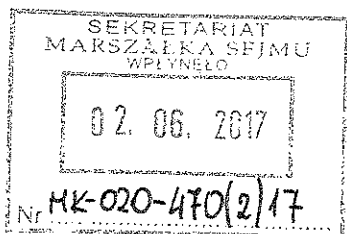
Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U.2016.1999 j.t. ze zm.) - senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (przedstawiciel wnioskodawców: senator Aleksander Pociąg), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem



MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 1 czerwca 2017 r.



Szanowny Pan
Marek KUCHCIŃSKI
MARSZAŁEK SEJMU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Szanowny Panie Marszałku

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 42. posiedzeniu w dniu 1 czerwca 2017 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił senatora Aleksandra Pocieja do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

z upoważnienia senatu

wz. Maria Koc

WICEMARSZAŁEK SENATU

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 1 czerwca 2017 r.

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Jednocześnie upoważnia senatora Aleksandra Pocięja do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

W/Z



Maria KOC

Wicemarszałek Senatu

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 oraz z 2017 r. poz. 191) 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 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 miejsca.

3. Konsultacje

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 soboty, powinna być pozostawiona właściwym radom gmin (radom miast).

Stanowisko pozytywne wobec projektu zajął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

4. 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:

19 kwietnia 2017 r.

Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Aleksander Pocięj**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, 401S**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 żadne miasto wojewódzkie nie pobiera opłaty za parkowanie w soboty – jako ostatni wycofał się z tego w lutym tego roku Poznań.

Województwo	Miasto będące siedzibą wojewody i sejmiku województwa	Czy w mieście istnieje Strefa Płatnego Parkowania?	Czy pobierana jest obecnie opłata w sobotę?	Czy pobierano opłatę w sobotę przed wyrokiem NSA?
dolnośląskie	Wrocław	tak	nie	tak
kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz, Toruń	B – tak, T – tak	B – nie, T – nie	B – tak, T – tak
lubelskie	Lublin	tak	nie	nie
lubuskie	Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra	GW – tak, ZG – tak	GW – nie, Z – nie	GW – tak, ZG – nie
łódzkie	Łódź	tak	nie	nie
małopolskie	Kraków	tak	nie	nie
mazowieckie	Warszawa	tak	nie	nie
opolskie	Opole	tak	nie	tak
podkarpackie	Rzeszów	tak	nie	nie
podlaskie	Białystok	tak	nie	nie
pomorskie	Gdańsk	tak	nie	nie
śląskie	Katowice	tak	nie	nie
świętokrzyskie	Kielce	tak	nie	nie
warmińsko-mazurskie	Olsztyn	tak	nie	nie
wielkopolskie	Poznań	tak	nie	tak
zachodniopomorskie	Szczecin	tak	nie	nie

Z informacji przekazanych z 38 losowo wybranych miast w Polsce (próbka około 4,2% wszystkich miast) wynika, że strefy płatnego parkowania funkcjonują w 18 z nich (46% badanych miast). Opłaty za parkowanie w strefach w sobotę przed wyrokiem NSA pobierało 11 miast (29% badanej próbki). Obecnie opłaty w soboty pobierane są tylko w dwóch badanych miastach – Helu i Zakopanem (co stanowi około 5% wszystkich badanych miast), przy czym strefa płatnego parkowania funkcjonuje na Helu funkcjonuje tylko przez część roku – od czerwca do września.

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?

W niektórych miastach europejskich opłaty za parkowanie w strefach płatnego parkowania pobierane są **wyłącznie od poniedziałku do piątku** (Wiedeń, Budapeszt), zaś w niektórych **również w soboty, niedziele i święta** (Innsbruck, Kopenhaga, Helsinki, Cannes, Paryż, Berlin, Frankfurt, Monachium, Oslo, Barcelona, Madryt). Czasami w jednym mieście jest kilka stref płatnego parkowania i w części z tych stref opłaty obowiązują od poniedziałku do piątku, a w części od poniedziałku do niedzieli.

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). Na 38 zbadanych miast w 18 funkcjonują strefy płatnego parkowania, a w 2 pobiera się opłaty za parkowanie w soboty.	ustawa oraz wyniki konsultacji	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

Większość podmiotów, które przekazały opinię do projektu w trakcie konsultacji pozytywnie oceniło projektowane rozwiązanie. Niektóre miasta sugerowały natomiast, że **kwestia pobierania opłat za parkowanie w soboty powinna pozostać do decyzji samorządów** – w szczególności w miejscowościach turystycznych, gdzie duże natężenie ruchu i obłożenie miejsc parkingowych w strefach płatnego parkowania ma również miejsce w soboty, niedziele i dni świąteczne (uwagę zgłosili prezydenci i burmistrzowie miast: Białystok, Gdynia, Głogów, Hel, Kraków, Pabianice).

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że Zastępca Prokuratora Generalnego zwrócił się do prokuratorów regionalnych o zbadanie zgodności z prawem uchwał dotyczących stref płatnego parkowania i zakwestionowanie sprzecznych z prawem przepisów.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny bieżące)	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	-3,8	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-80,8
JST	-3,8	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-80,8
Wydatki ogółem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
JST	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo ogółem	-3,8	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-80,8
JST	-3,8	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-80,8

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.

Na podstawie informacji uzyskanych z próbki 38 losowo wybranych miast w Polsce szacuje się, że **łącznie spadek dochodów j.s.t.** w wyniku wprowadzenia projektowanych zmian wyniesie

około 7,7 mln zł rocznie. Średnia strata dochodów z opłat za parkowanie w soboty w przeliczeniu na jednego mieszkańca w badanej próbie wyniesie około 6,3 zł. 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).

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 bieżące)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	3,8	7,7	7,7	7,7	7,7	7,7	80,8

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

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. Według informacji uzyskanych z próbki 38 losowo wybranych miast w Polsce kierowcy za 1 postój w strefie płatnego parkowania w sobotę w 2015 r. płacili średnio około 2,79 zł (średnie opłaty wahały się od 1,00 do 6,79 zł). Szacuje się, że po wejściu w życie projektowanej regulacji kierowcy łącznie zaoszczędzą około 7,7 mln zł rocznie (szacunki analogiczne jak w pkt 6 OSR).

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).

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 (w szczególności w miejscowościach turystycznych), nastąpi pogorszenie dostępności tych miejsc.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

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.

