



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 20 września 2016 r.

BKS/DPK-134-32579/16 JK  
P9-45/16

Nr: 32579	Data wpływu petycji 28 lipca 2016 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 15 września 2016 r.

## DROGI PUBLICZNE

### TEMAT

### OPLATY PARKINGOWE W SOBOTY

**WNOSZĄCY PETYCJE:** petycja indywidualna

Janusz Nowak.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy o drogach publicznych, w celu doprecyzowania przepisów określających dni, w których dozwolone jest pobieranie opłat za postój pojazdów w strefach płatnego parkowania.

**UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:**

Autor petycji podnosi, że w ustawie o drogach publicznych, regulującej pobieranie opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania, zapisano, że opłaty pobiera się „w określone dni robocze”. Przepis ten jest różnie interpretowany przez instytucje, władze samorządowe, a nawet sądy. Istnieją kontrowersje, czy sobota jest dniem roboczym – a w związku z tym – czy w sobotę dozwolone jest pobieranie opłat za parkowanie?

Wnoszący petycję, w oparciu o rozstrzygnięcia sądów, stwierdza, że w przepisach ustawy o drogach publicznych brak jest precyzyjnej definicji dni roboczych. Niepokoi go, że brak jednoznacznej definicji powoduje sprzeczne rozstrzygnięcia sądów. W jego opinii, problem ten należy rozwiązać przez zmianę art. 13b ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – termin „dni robocze” należy zastąpić terminem „dni powszednie”. Po wprowadzeniu zaproponowanej zmiany pobieranie opłat za parkowanie w soboty będzie bez wątpliwości dozwolone. Natomiast władze samorządowe – uwzględniając lokalną sytuację – zdecydują, czy w ich miejscowości pobieranie opłat w soboty jest lub nie jest uzasadnione.

**STAN PRAWNY:**

**Konstytucja RP** z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w art. 16 stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej – wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa (dotycząca danego stopnia samorządu) (art. 94). Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jego jednostek (art. 164). Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165). Zapewnia się im udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167). Jednostki te mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (art. 168). Nadzór nad

działalnością jednostek samorządu terytorialnego sprawują Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe (art. 171). Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (art. 217).

**Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych** (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm. ) w art. 1 stanowi, że drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w omawianej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 drogi publiczne, ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na kategorie: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Ulice leżące w ciągu wymienionych dróg należą do tej samej kategorii, co te drogi.

Drogi publiczne ze względów funkcjonalno-technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych (wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego), jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Drogi publiczne – ze względu na ich dostępność – dzielą się na drogi ogólnodostępne i o ograniczonej dostępności, w tym autostrady i drogi ekspresowe (art. 3). Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a).

W oparciu o art. 12a ust. 1 omawianej ustawy, organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach – wyznaczając miejsca przeznaczone na postój – wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (osób niepełnosprawnych i ich opiekunów), w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu.

Na mocy art. 13 ust. 1 korzystający z dróg publicznych są obowiązani m.in. do ponoszenia opłat za postój pojazdów w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni robocze, w ustalonych godzinach lub całodobowo. 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).

Decyzję o utworzeniu strefy płatnego parkowania podejmuje rada gminy (rady miasta) na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 13b). Wniosek opiniują organy

zarządzające drogami i ruchem na drogach. Strefa płatnego parkowania tworzona jest w celu zwiększenia rotacji samochodów parkujących na obszarach, gdzie występuje deficyt miejsc postojowych lub w celu realizacji lokalnej polityki transportowej – zwłaszcza ograniczenia dostępności danego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej. Oplata za postój pobierana jest zgodnie z przyjętym w regulaminie gminnym przedziałem czasowym, w określone dni robocze. Rada gminy, ustalając strefę płatnego parkowania, określa wysokość opłaty i sposób jej pobierania przy założeniu, że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu nie może przekroczyć 3 zł. Ustawodawca dopuszcza wprowadzenie opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi. Stawki opłat mogą być zróżnicowane w zależności od miejsca postoju. Przy ustalaniu stawek uwzględnia się progresywne narastanie opłaty przez pierwsze trzy godziny postoju, ale progresja nie może powiększać opłaty ponad 20% za kolejne godziny postoju. Stawka opłaty za czwartą i kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki za pierwszą godzinę postoju.

Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, w uzgodnieniu z zarządcą drogi, wyznacza w strefie płatnego parkowania miejsca przeznaczone na postój pojazdów, w tym dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Może wyznaczać w strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe, tzw. koperty, w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.

Opłatę za parkowanie w płatnej strefie pobiera zarząd drogi, a gdy go brak – zarządca drogi. Za nieopłacony postój pobierana jest opłata dodatkowa, której wysokość i sposób zapłaty ustala rada gminy (miasta) przy założeniu, że nie może ona przekraczać 50 złotych.

Wpływy z opłat parkingowych stanowią dochód jednostki samorządowej będącej właścicielem drogi, na której ustanowiono strefę płatnego parkowania. Opłata pobrana za parkowanie na drodze krajowej stanowi dochód Krajowego Funduszu Drogowego. Opłaty poborca przekazuje na rachunek właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub na wyodrębniony rachunek Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (art. 40a ust. 1).

**PRACE LEGISLACYJNE:**

Brak.

**DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

**Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)** w wyroku z dnia 26 kwietnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 3507/15) dotyczącym strefy płatnego parkowania w soboty w Augustowie uznał, że sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a., co zostało przesądzone uchwałą 7 sędziów NSA z dnia 15 czerwca 2011 r.

(sygn. akt I OPS 1/11). W uchwale tej przyjęto, że są dwie kategorie dni wolnych od pracy – wymienione w ustawie o dniach wolnych od pracy oraz te, które wynikają z ustawowej zasady pięciodniowego tygodnia pracy. W praktyce dniem wolnym od pracy ustalonym w rozkładach pracy jest sobota.

Ponadto NSA stwierdził, że upoważnienie ustawowe do ustanowienia aktu prawa miejscowego musi być wyraźne, nie może się opierać na domniemaniu. Dlatego należy wykluczyć stosowanie wykładni *a contrario* (z przeciwieństwa; patrz poniżej wyrok WSA w Białymstoku). Jest ono dopuszczalne wtedy, gdy dana regulacja ma charakter zamknięty i wyczerpujący – przepis reguluje wszystkie sytuacje, z którymi ustawodawca chciał powiązać skutek prawny. Ustawa o dniach wolnych od pracy nie zawiera regulacji związanych z czasem pracy, organizacją dni dodatkowo wolnych od pracy oraz zasadami udzielania takich dni przez pracodawców. Wyklucza to możliwość przyjęcia domniemania, że z faktu nieujęcia sobót, ustawa wprowadza zasadę, że wszystkie soboty są dniami roboczymi. Pogląd ten znalazł akceptację w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z uwagi na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa należy traktować soboty w taki sam sposób na gruncie ustawy o drogach publicznych. Soboty należy traktować jak dzień wolny od pracy, nie jest on dniem roboczym w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. Dlatego NSA uznał, że brak podstaw do ustalania i pobierania opłat za parkowanie w soboty w strefie płatnego parkowania. Wobec braku legalnej definicji dni roboczych wykładnia przepisu art. 13b ust. 1 ustawy o drogach publicznych powinna uwzględniać taki sposób rozumienia, który zapewni bezpieczeństwo prawne – wykluczy niejednorodną wykładnię takich samych pojęć.

**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. Stwierdził, że wobec braku legalnej definicji dni roboczych pojęcie to należy wyklądać w nawiązaniu do ustawowej kategorii dni wolnych od pracy zawartego w ustawie z 1951 r. o dniach wolnych od pracy obejmującej wymienione w niej niedziele i święta. Z ustawy wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy. Przy zastosowaniu wniosku *a contrario* sąd stwierdził, że każdy dzień, który nie jest uznany za wolny od pracy jest dniem roboczym – dlatego za taki dzień należy uznać sobotę.

**Wojewódzki Sad Administracyjny w Opolu** w wyroku z dnia 2 czerwca 2015 r. (sygn. akt II SA/Op 143/15) stwierdził, że sobota powinna być traktowana na równi z dniami ustawowo wolnymi od pracy w rozumieniu art. 57 § 4 k.p.a. Zważywszy na zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, należy traktować soboty w ten sam sposób na gruncie tej samej gałęzi prawa – prawa administracyjnego, w tym – na gruncie ustawy

o drogach publicznych. Stąd WSA uznał sobotę jako dzień wolny od pracy na gruncie k.p.a.

**Trybunał Konstytucyjny** w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (sygn. akt W 5/94, cz. II, poz. 44) stwierdził m.in., że uchylenie lub zmiana przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis w całości mocy obowiązującej. Zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę.

**Naczelny Sąd Administracyjny** w wyroku z dnia 21 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OSK 905/12) m.in. stanowi, że uchylenie danej uchwały kolejnym chronologicznym aktem organu gminy skutkuje jedynie do stanów faktycznych zaistniałych po dniu wejścia w życie tego aktu (skutki *ex nunc*). Pozbawienie skutków prawnych danej uchwały możliwe jest tylko w przypadku jej unieważnienia, a organy gminy takiego upoważnienia nie mają. Jedynie sąd administracyjny lub organ nadzoru nad samorządem może unieważnić uchwałę. Dopiero unieważnienie uchwały wywołuje skutek od daty jej wejścia w życie (skutek *ex tunc*).

**Interpelacja poselska nr 4239** z 16 czerwca 2016 r. skierowana do ministra infrastruktury i budownictwa w sprawie polityki parkingowej samorządów, dotycząca planów ministerstwa nad zmianą prawa w kierunku rozszerzenia kompetencji samorządów do kształtowania własnej polityki parkingowej oraz ustalania opłat za parkowanie. Zdaniem autorów interpelacji, gminom należy przekazać pełnię odpowiedzialności za decyzje dotyczące stref płatnego parkowania (zwłaszcza na terenach turystycznych).

Minister w odpowiedzi wyjaśnił, że zgodnie z wyrokiem NSA z kwietnia 2016 r. w soboty i święta gminy nie powinny pobierać opłat za postój w strefie płatnego parkowania. Jednak, w związku ze zgłaszanymi różnymi postulatami dotyczącymi stref płatnego parkowania, ministerstwo dostrzega potrzebę dokonania analizy obecnego stanu prawnego pod kątem zasadności wprowadzania zmian.

**Interpelacja poselska nr 2252** z 4 kwietnia 2016 r. do resortu infrastruktury i budownictwa w sprawie wydania interpretacji obowiązujących przepisów dotyczących pobierania opłat za parkowanie pojazdów w strefach płatnych w soboty. Samorządowcy mają problem z jednoznacznym stwierdzeniem czy sobota jest dniem roboczym.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w odpowiedzi poinformowało, że nie ma uprawnień do stosowania powszechnie obowiązującej wykładni prawa, może jedynie przedstawić własny pogląd prawny. Resort poinformował o wyroku NSA z kwietnia 2016 r. w omawianej sprawie, w którym stwierdzono, że sobotę należy traktować jak dzień wolny od

pracy, nie jest on dniem roboczym w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. W związku z tym w soboty nie powinno się pobierać opłat za postój w strefach płatnego parkowania.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

W ustawodawstwie polskim brak legalnej definicji dni roboczych, co wielokrotnie skutkowało szeregiem wątpliwości na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego. Dni robocze rozpatruje się często w odniesieniu do dni ustawowo wolnych od pracy wymienionych enumeratywnie w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy, obejmujących niedziele i święta. Z ustawy tej wynika, że sobota nie jest dniem ustawowo wolnym od pracy, ale jest dniem szczególnym.

Na podstawie art. 1 ust. 1 dekretu Rady Państwa z dnia 20 lipca 1972 r. o dodatkowych dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 29, poz. 203) upoważniono Radę Ministrów do wprowadzenia dwóch dodatkowych dni wolnych od pracy. Następnie na mocy art. 1 dekretu Rady Państwa z dnia 14 lipca 1973 r. o dodatkowych dniach wolnych od pracy (Dz. U. Nr 29, poz. 160) przewidziano wprowadzenie w każdym roku kalendarzowym dodatkowych dni wolnych od pracy. Dekret ten został uchylony przez ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. – Przepisy wprowadzające Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 142 ze zm., akt obowiązujący).

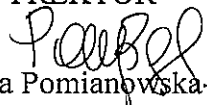
Ustawą z dnia 1 marca 2001 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy (Dz. U. Nr 28, poz. 301) wprowadzono 40 godzinny czas pracy w pięciodniowym tygodniu pracy oraz przyjęto, że sobota nie jest dniem powszednim, ale dniem wolnym od pracy (ustawa obowiązuje od 1 maja 2001 r.). Jednak stanowisko to nie jest jednolite i powszechne, budzi wątpliwości interpretacyjne. Ustawodawca posługuje się terminami „dni ustawowo wolne od pracy” (wymienione w ustawie o dniach wolnych od pracy), „dodatkowe dni wolne od pracy” czyli soboty oraz dni powszednie i dni robocze. Nie zawsze wiadomo, do których dni zaliczyć sobotę.

**Prokuratura Krajowa** na swojej stronie internetowej (<http://pk.gov.pl>) zamieściła informację, że Prokuratury w całym kraju mają doprowadzić do wyeliminowania poboru opłat za parkowanie w soboty i niedziele poprzez zaskarżanie uchwał gmin (w oparciu o wyrok NSA z kwietnia 2016 r. opisany powyżej).

OPRACOWAŁA

Jolanta Krynicka

DYREKTOR

  
Anna Pomianowska-Bąk