



KANCELARIA SENATU

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI I KORESPONDENCJI

Warszawa, dnia 15 marca 2017 r.

BADK/DPK-133-32766/17 MK
P9-03/17

Nr: 32766	Data wpływu petycji 1 lutego 2017 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 14 marca 2017 r.

DROGI PUBLICZNE

TEMAT

ZWOLNIENIA Z OPŁAT ZA POSTÓJ
W STREFACH PŁATNEGO PARKOWANIA

WNOSZĄCY PETYCJĘ: petycja indywidualna

D. P. – osoba fizyczna.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy o drogach publicznych.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJĘ:

Autor petycji wnosi o zmianę art. 13 ust. 3 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w celu zwolnienia pojazdów konwojujących pieniądze z obowiązku wnoszenia opłat za postój w strefie płatnego parkowania.

Wnoszący petycję zauważa, że jako ochroniarz-konwojent wypełniając swoje obowiązki często musi zatrzymywać się w strefie płatnego parkowania, co wiąże się z koniecznością znalezienia parkomatu i uiszczenia opłaty. Problem polega na tym, że urząd gminy nie wyraża zgody na zastosowanie zerowej stawki opłaty dla firmy konwojenckiej, której jest pracownikiem, a wykupienie opłaty abonamentowej od firmy zarządzającej strefą płatnego parkowania jest wykluczone ze względu na brak możliwości uzyskania faktury czy rachunku za usługę. Zdaniem autora petycji, konieczność ponoszenia opłaty postojowej za pomocą parkomatu stwarza zagrożenie dla konwojowanego mienia i przyczynia się do narażenia bezpieczeństwa osób przewożących pieniądze do banków i innych instytucji.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2255) w art. 13 ust. 1 określa, że korzystający z dróg publicznych są obowiązani m.in. do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na tych drogach w strefie płatnego parkowania.

Od opłat zwolnione są pojazdy: Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Więziennej, Służby Celnej, służb ratowniczych, zarządów dróg, wykorzystywane w ratownictwie lub w kłękach żywiolowych, Sił Zbrojnych RP i państw obcych oraz autobusy szkolne przewożące dzieci do szkoły (art. 13 ust. 3).

Dodatkowo z opłat za parkowanie zwolnione są pojazdy wykonujące zadania przejazdu w ramach pomocy humanitarnej lub medycznej. Decyzje w tej sprawie podejmuje minister właściwy do spraw transportu (art. 13 ust. 5).

Celem utworzenia strefy płatnego parkowania jest zwiększenie rotacji pojazdów parkujących na obszarach o znacznym deficycie miejsc postojowych lub realizacja lokalnej polityki transportowej, w szczególności ograniczenie dostępności tego obszaru dla pojazdów

lub wprowadzenie preferencji dla komunikacji zbiorowej (art. 13b ust. 2).

Decyzję w sprawie utworzenia strefy płatnego parkowania podejmuje rada gminy (rady miasta) po rozpatrzeniu wniosku wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowanego przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach (art. 13b ust. 3).

Opłata za postój w wyznaczonym miejscu strefy płatnego parkowania, pobierana jest zgodnie z przyjętym w regulaminie gminnym przedziale czasowym i w ściśle określone dni robocze. Rada gminy określa wysokość opłaty i sposób jej pobierania, przy założeniu, że opłata za pierwszą godzinę postoju samochodu – nie może przekroczyć 3 zł. Ustawodawca dopuszcza możliwość wprowadzenia 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, 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 i kolejne godziny postoju nie może przekraczać stawki za pierwszą godzinę postoju. Opłatę za parkowanie w płatnej strefie pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku – zarządca drogi. Za nieuiszczenie opłaty pobierana jest opłata dodatkowa, której wysokość oraz sposób zapłaty ustala rada gminy, przy założeniu, że nie może ona przekraczać 50 złotych.

Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach publicznych, w uzgodnieniu z zarządcą drogi, wyznacza w strefie płatnego parkowania miejsca przeznaczone na postój pojazdów, w tym stanowiska dla pojazdów z kartą parkingową. Dodatkowo może podjąć decyzję o wyznaczeniu zastrzeżonych stanowisk postojowych (koperty) do wykorzystania na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 4-7).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 128) w art. 10 określa organy zarządzające ruchem na drogach publicznych oraz organy nadzorujące to zarządzanie.

Nadzór nad zarządzaniem ruchem sprawują:

- 1) minister właściwy do spraw transportu – na drogach krajowych;
- 2) wojewoda – na drogach wojewódzkich, powiatowych, gminnych, drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie, drogach wewnętrznych położonych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania.

Ruchem na drogach krajowych zarządzają:

- 1) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad – drogi ekspresowe, krajowe i autostrady (poza drogami krajowymi w miastach na prawach powiatu);

2) marszałek województwa – drogi wojewódzkie (z wyjątkiem miast na prawach powiatu);

3) starosta – drogi powiatowe i gminne (z wyjątkiem miast na prawach powiatu);

4) prezydent miasta – drogi publiczne położone w mieście na prawach powiatu (z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885) w art. 5 definiuje środki publiczne, do których w ramach danin publicznych zalicza: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych – wynikające z obowiązku ustawowego.

Rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 646) w § 1 określa znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania.

W myśl § 58 rozporządzenia znak D-44 „strefa parkowania” oznacza wjazd do strefy, w której za postój pojazdu jest pobierana opłata. W tej strefie zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty, za wyjątkiem pojazdów osób lub jednostek, dla których ustalona została zerowa stawka opłaty oraz pojazdów komunikacji publicznej na wyznaczonych dla nich miejscach. Znak D-45 „koniec strefy parkowania” oznacza wjazd ze strefy parkowania, w której pobierana jest opłata.

PRACE LEGISLACYJNE:

Brak.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto stanowisko, że obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie istnieje na całym wydzielonym obszarze stanowiącym strefę płatnego parkowania tj. na wszystkich drogach publicznych znajdujących się na tym obszarze. Za miejsce postojowe należy uważać każde miejsce, które może być lub jest faktycznie wykorzystywane przez użytkowników jako miejsce parkowania pojazdów samochodowych. Natomiast pojęcie „wyznaczone miejsce” należy traktować jako kwestię techniczną i rozumieć jako miejsce wyznaczone do parkowania na drodze publicznej, co wcale nie oznacza, że za pojazd zaparkowany na tejże drodze lecz w miejscu nieprzeznaczonym do parkowania, korzystający nie ma obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie. W takiej sytuacji parkujący naraża się na odpowiedzialność karnoadministracyjną

(por. wyrok NSA z 29 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1769/12).

Jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów, w sprawie obowiązku uiszczenia opłaty parkingowej nie prowadzi się postępowania administracyjnego i nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej, a także nie prowadzi się postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wyjaśnienie sprawy co do jej istoty. Skoro obowiązek uiszczenia opłaty powstaje z mocy prawa przyjąć należy, że możliwość dochodzenia swoich racji powstaje dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego poprzez złożenie zarzutu (zob. wyrok NSA z 27 sierpnia 2015 r. II GSK 1135/14).

Z orzecznictwa Wojewódzkich Sądów Administracyjnych wynika, że gdy rada gminy (miasta) zdecyduje się na ustalenie strefy płatnego parkowania i w dalszej kolejności skorzysta z uprawnienia do wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych albo stawki zerowej dla określonych grup użytkowników dróg, to szczegółowe ustalenie warunków ich przysługiwania czy wysokości pozostaje w gestii rady. Wprowadzenie opłat zryczałtowanych czy abonamentowych jak też stawki zerowej dla niektórych użytkowników dróg nie stanowi zatem obowiązku nałożonego na radę gminy. Wskazana swoboda działania rady w tym zakresie nie oznacza całkowitej dowolności, ograniczona jest celem ustanowienia strefy oraz zasadami wpływającymi z norm konstytucyjnych (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 maja 2014 r. II SA/Go 290/14).

W 2012 r. poseł Zbigniew Konwiński wniósł **interpelację nr 1697** do ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej w sprawie parkowania samochodów Państwowej Inspekcji Sanitarnej na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Poseł zwrócił uwagę na coroczny problem z przedłużaniem zwolnienia z opłat za parkowanie samochodów służbowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej. Jego zdaniem, choć zadania wykonywane przez stacje nie mają charakteru bezpośredniego ratowania życia to dotyczą szeroko pojętego zdrowia publicznego. Niewątpliwie bowiem z dbałością o zdrowie nieodłącznie wiążą się sprawy dotyczące nadzoru sanitarnego, prowadzenia działalności zapobiegawczej i przeciwepidemiologicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych powodowanych warunkami środowiska. W opinii posła Stacje powinny być zwolnione z opłat za parkowanie pojazdów wykorzystywanych w celach służbowych. Poseł zwrócił się do ministra transportu z zapytaniem o możliwość wprowadzenia takiego zwolnienia.

Radosław Stępień podsekretarz stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odpowiadając na interpelację poselską zwrócił uwagę na fakt, że opłaty z tytułu parkowania w płatnej strefie są przekazywane bezpośrednio do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a wszelkie zmiany polegające na rozszerzeniu katalogu pojazdów

zwolnionych z opłat stanowiłyby ich uszczuplenie. Zdaniem ministerstwa ustawowe zwolnienie pojazdów Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych z obowiązku ponoszenia opłat parkingowych nie jest zasadne.

INFORMACJE DODATKOWE:

Kompetencje do ustalania strefy płatnego parkowania oraz określania wysokości stawek opłat za parkowanie ustawodawca przyznał organom samorządu terytorialnego tj. radzie gminy (radzie miasta). Rada gminy (miasta) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi (np. dla mieszkańców strefy). Jak wynika z orzecznictwa sądowo-administracyjnego rada gminy (miasta) nie ma obowiązku utworzenia strefy płatnego parkowania, a w przypadku jej utworzenia nie ma obowiązku wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych oraz zerowej stawki opłat dla niektórych użytkowników dróg. Organowi stanowiącemu gminy (miasta) przyznano uprawnienie, z którego może, ale nie musi skorzystać. Wskazana swoboda działania rady gminy nie oznacza jednak całkowitej dowolności, ograniczona jest celem ustanowienia strefy oraz zasadami wypływającymi z norm konstytucyjnych określających podstawowe zasady prawa stanowionego przez organy państwa.

Zasady działania stref płatnego parkowania określają regulaminy gminne (akty wewnętrzne), które dopuszczają różne formy opłaty za postój. Mogą to być m.in.: bilety parkingowe płacone gotówką lub kartą płatniczą, różnego rodzaju abonamenty oraz wpłaty dokonywane za pomocą systemu płatności mobilnych (telefonów komórkowych czy innych urządzeń mobilnych).

Różnie też kształtują się wysokości opłat za parkowanie oraz przedziały czasowe obowiązywania płatności za postój na drogach publicznych. W ustawie o drogach publicznych, regulującej pobieranie opłat za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania funkcjonuje termin „w określone dni robocze”, który jest różnie interpretowany przez instytucje, władze samorządowe oraz sądy. W polskim systemie prawa nie ma legalnej definicji dnia roboczego, co w przeszłości skutkowało szeregiem wątpliwości. Niejednolite było również orzecznictwo sądów administracyjnych orzekających w sprawach dotyczących skarg na uchwały rady gmin ustalających strefy płatnego parkowania.

Problem pobierania opłaty za postój w płatnej strefie w soboty został podniesiony w petycji obywatelskiej **P9-45/16** dotyczącej wprowadzenia zmiany w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Na jej bazie przygotowany został senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (druk senacki nr 401). Celem inicjatywy ustawodawczej jest doprecyzowanie przepisów o strefie płatnego parkowania w taki sposób,


aby jednoznacznie z nich wynikało, że opłat za parkowanie nie pobiera się w soboty, niedziele i święta. 22 stycznia 2017 r. projekt skierowano do senackich komisji: Ustawodawczej, Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Infrastruktury. Termin przygotowania przez komisje sprawozdania upływa 23 marca 2017 r.

Opłaty za parkowanie pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi. W sytuacji gdy zarządca zleca niezależnemu podmiotowi (np. firmie zewnętrznej) usługę polegającą na obsłudze stref, całość zainkasowanych kwot wpływa do zarządcy drogi. Ostatecznie opłaty za parkowanie jak i opłaty dodatkowe przekazywane są do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany polegające na rozszerzeniu katalogu pojazdów zwolnionych z opłat stanowiąc będą uszczuplenie dochodów samorządu terytorialnego.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR


Danuta Antoszkiewicz