

Opinia prawna

w sprawie funkcjonowania w na terenie miasta Gdańska strefy płatnego parkowania

I. Podstawy prawne powstania strefy płatnego parkowania.

Jedynym aktem prawnym w randze ustawy określającym przesłanki i procedury powstania na terenie miasta tzw. strefy płatnego parkowania (dalej jako SPP) jest ustawa z dnia 21 marca 1985 roku. Artykuł 13b ust. 3 tejże ustawy w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych opisuje procedurę utworzenia SPP, która polega na skierowaniu przez prezydenta miasta zaopiniowanego wcześniej przez organ zarządzający drogami i ruchem na drogach (w Gdańsku Zarząd Dróg i Zieleni) wniosku do rady miasta o utworzenie na wyznaczonym obszarze takiej strefy.

Artykuł ten zawiera również katalog przesłanek do utworzenia SPP, a są to:

- znaczny deficyt miejsc postojowych na danym obszarze,
- potrzeba poprawienia organizacji ruchu,
- zwiększenie rotacji parkujących pojazdów,
- realizacja lokalnej polityki transportowej.

Przesłanki te ujęte są w sposób bardzo ogólny, a możliwość utworzenia SPP w oparciu o tzw. realizację lokalnej polityki transportowej *de facto* umożliwia miastu swobodne tworzenie SPP. Na marginesie pragnę zauważyć, że' jakkolwiek przesłanki te są ogólne to jednak wniosek o utworzenie SPP powinien opierać się na którejś z nich konkretnie a opinia organu zarządzającego drogami powinna ten wniosek aprobować. Jednakże nawet w sytuacji wydania negatywnej opinii nie ma przeszkód formalnych by rada miasta przyjęła uchwałą o utworzeniu na danym terenie SPP.

Nie mniej jednak, ustawodawca określił również kilka bardzo konkretnych warunków i praktycznych ram w jakich SPP mogą funkcjonować, i który uchwała rady miasta nie może przekroczyć. Najważniejsze z nich to:

- pobierać opłaty w ramach stworzonej SPP można w dni robocze – tj. od poniedziałku do piątku, chyba że w te dni wypada ustawowy dzień wolny od pracy (art. 13b ust. 1)
- opłata dodatkowa, czyli w potocznym rozumieniu „mandat” za niewykupienie „bilecika do parkowania”, nie może wynosić więcej niż 50 zł (art. 13f).

Ustawa w art. 13h przewiduje możliwość współtworzenia PSS przez przedsiębiorców prywatnych razem z gminą (miastem) na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-

prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 roku. W takim wypadku opłaty za parkowanie i nakładanie „mandatów” stanowią przychód partnera prywatnego. Należy jednak zauważyć, że również w oparciu o umowę zawartą w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego z podmiotem prywatnym, jest on zobowiązany stosować się do ram prawnych przewidzianych w ustawie (parkingi jedynie w dni robocze, opłata dodatkowa nie większa niż 50 zł).

Powyższe przepisy są normami prawnymi tzw. *ius cogens* – bezwzględnie obowiązującymi. To znaczy, że bez wyraźnego wskazania w ustawie o drogach publicznych lub w innej ustawie – ich obowiązywania (stosowania) nie można wyłączyć jak również nie można ich w żaden sposób zniekształcać.

Istnieje również teoretyczna możliwość obsługi SPP przez specjalne spółki, z którymi umowę zawiera Minister właściwy do spraw transportu na podstawie ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia z dnia 12 stycznia 2007 r., o czym wspominam jedynie dla kompletności niniejszej opinii.

II. Pobieranie opłat za postój samochodów przy Al. Gen. J. Hallera w Gdańsku.

Rada Miasta Gdańska Uchwałą nr XXXII/680/12 z dnia 29 listopada 2012 r. oraz Uchwałą nr XXIV/663/16 z dnia 31 maja 2016 r. wyznaczyła na terenie Miasta Gdańska SPP. Uchwały te nie ustanowiły takiej strefy w pasie drogowym przy Al. Gen J. Hallera. Nasuwa się zatem pytanie na jakiej podstawie prawnej pobierane są opłaty za postój w tym miejscu?

Na stronie Urzędu Miasta Gdańska opublikowane zostało oświadczenie złożone przez p. Katarzynę Kaczmarek – urzędnika Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku – w którym czytamy, że w/w płatny parking powstał w związku z zawartą przez Zarząd Dróg i Zieleni umowę dzierżawy z prywatnym przedsiębiorcą, w której określono cel dzierżawy jako wyznaczenie płatnych miejsc postojowych oraz, że jest to działanie zgodne z prawem w oparciu o art. 22 ustawy o drogach publicznych.

Należy odnieść się krytycznie do tego stanowiska. Artykuł 22 u. o drog. publ. istotnie umożliwia oddanie gruntów w pasie drogowym w dzierżawę w drodze umowy „na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu.”. Jednak przepis ten w żadnym wypadku nie upoważnia zarządcy drogi do wydzierżawienia gruntów w celu utworzenia na nich płatnych parkingów. Ustawa o drogach publicznych stanowi kompleksowe uregulowanie materii funkcjonowania płatnych parkingów i należy ją interpretować całościowo a nie, jak to zrobił Zarząd Dróg i Zieleni, wyrywkowo w oparciu o jeden przepis. **Wykładnia funkcjonalna tej ustawy, oraz zastosowanie ogólnych reguł interpretacyjnych tj. zasady, że przepis o większej szczegółowości należy stosować przed przepisem ogólniejszym (*lex specialis derogat legi generali*) wskazują, że jeśli ustawodawca w tym samym akcie prawnym poświęca konkretne przepisy regułom i procedurom na jakich powstaje i funkcjonuje SPP, to przepisy ogólniejsze (jak w tym przypadku art. 22) nie mogą mieć w stosunku do stref płatnego parkowania zastosowania.**

Z taką wykładnią zgodna jest również technika systemowej interpretacji aktów prawnych. Fakt, że przepisy poświęcone tworzeniu i funkcjonowaniu SPP oraz przepisy dot. możliwości tworzenia SPP w ramach partnerstwa publiczno – prywatnego zawarte

są w tym samym rozdziale i sąsiadują ze sobą świadczy o tym, że racjonalny ustawodawca dla uporządkowania aktu prawnego umieścił wszystkie „drogi” prawne do stworzenia SPP w jednym rozdziale ustawy. Natomiast art. 22, który ma stanowić rzekomą podstawę prawną do dzierżawy gruntów na cele parkingowe przedsiębiorcom prywatnym, znajduje się w zupełnie innej części tego aktu prawnego.

Kończąc niniejszy wywód należy wskazać najbardziej oczywisty zarzut: obejście prawa. Ustawa o drogach publicznych nakłada obowiązek tworzenia SPP w oparciu o uchwałę rady miasta – czyli na podstawie aktu prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego na terenie miasta. W tym wypadku za pomocą umowy cywilno – prawnej wyłączono przepisy bezwzględnie obowiązujące prawa administracyjnego. Co więcej, złamana została również naczelną zasadą prawa cywilnego tj. *nemo plus iuris*. Zgodnie z tą zasadą podmiot zbywający lub obciążający swoje prawo nie może przenieść na inny podmiot więcej praw niż sam posiada. W niniejszym przypadku wydaje się oczywistym, że Zarząd Dróg i Zieleni dokonał obejścia prawa poprzez zawarcie umowy dzierżawy gruntów, której celem było *de facto* stworzenie strefy płatnego parkowania w pasie drogowym przy Al. Gen. J. Hallera.

W powyższym kontekście, przestaje być istotne to, że pobierane przez prywatnego przedsiębiorcę opłaty w wysokości od 90 – 300 zł za nie opłacenie miejsca parkingowe jest niedopuszczalne w związku z naruszeniem bezwzględnych norm wynikających z ustawy o drogach publicznych (przepisów o wyznaczeniu maksymalnej wysokości takiego „mandatu” tj. 50 zł). Zgodnie bowiem z art. 58 § 1 kodeksu cywilnego „Czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy.”. W niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że dzierżawca nie ma legalnych możliwości realizowania celu, na jaki umowa dzierżawy została zawarta. Tym samym całą czynność prawną (umowę) należy uznać za nieważną i nie wywołującą skutków prawnych ze skutkiem *ex tunc* – tj. z mocą wsteczną.



apl. adw. Kacper Płażyński