



Warszawa, 03-07-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.565.32.2025.TS

Pan

Dariusz Klimczak

Minister Infrastruktury

via ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

zasady korzystania ze stref płatnego parkowania, które ustalają organy stanowiące gmin, oraz działania podmiotów zarządzających tymi strefami są przedmiotem mojej analizy związanej z licznymi skargami kierowców, którym zarzucono naruszenie reguł dotyczących uiszczania opłat parkingowych i w konsekwencji obciążono opłatami dodatkowymi. W ostatnim okresie zaobserwowałem praktykę stosowaną przez niektóre podmioty zarządzające strefami płatnego parkowania, która polega na wymianie dotychczasowych urządzeń do poboru opłat za postój pojazdów we wspomnianych strefach i zastąpieniu części z nich parkomatami, które nie przyjmują płatności gotówkowych. Taka praktyka ma miejsce m.in. w warszawskiej i w poznańskiej strefie płatnego parkowania.

Na skutek likwidacji znacznie liczby parkomatów przystosowanych do wnoszenia opłat za pomocą bilonu, kierowcy, którzy nie posiadają karty płatniczej lub dostępu do systemu płatności mobilnych, nie są w stanie wypełnić w należyty sposób obowiązku niezwłocznego uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, gdyż w wielu miejscach strefy urządzenia do poboru opłat nie przyjmują gotówki. Powoduje to, że wspomniani kierowcy zostają narażeni na sankcję w postaci obciążenia opłatą dodatkową. Do mojego biura wpłynęły już skargi kierowców, którzy

z uwagi na niemożność uiszczenia opłaty parkingowej gotówką (z powodu zainstalowania nowych, bezgotówkowych parkomatów), otrzymali wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 320; dalej: ustawa o drogach publicznych).

Wypożyczenie stref płatnego parkowania w parkomaty, w których nie można uiścić opłaty za postój pojazdu w formie gotówki, prowadzi do nierównego traktowania części kierowców, którzy nie dysponują nowoczesnymi środkami płatniczymi. Należy mieć na uwadze, że wszystkie podmioty, które są użytkownikami strefy płatnego parkowania, mają równą pozycję, tzn. przysługuje im uprawnienie do zaparkowania pojazdu na drogach publicznych położonych w strefie pod warunkiem uiszczenia stosownej opłaty. Przyjąć zatem należy, że kierowcy parkujący pojazdy w strefie płatnego parkowania to podmioty podobne. Skoro stosownie do art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, osoba korzystająca z dróg publicznych jest obowiązana do wniesienia opłaty za postój pojazdu samochodowego na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, to należy stworzyć taki system wnoszenia ww. opłat, aby każdy użytkownik strefy miał faktyczną możliwość uiszczenia tej opłaty. Aczkolwiek większość społeczeństwa ma obecnie dostęp do nowoczesnych form płatności (karty płatnicze, aplikacje do płatności mobilnych na smartfonach), to jednak istnieje grupa osób, która nie dysponuje takimi instrumentami płatniczymi, np. z uwagi na to, że nie potrafi się nimi posługiwać. Zainstalowanie parkomatów, w których nie ma możliwości wnoszenia opłat parkingowych za pomocą znaków pieniężnych emitowanych przez NBP, prowadzi do nieuzasadnionego wyłączenia z katalogu potencjalnych użytkowników strefy płatnego parkowania tych kierowców, którzy nie dysponują możliwością wnoszenia opłat w inny sposób. Tymczasem z dróg publicznych położonych w strefie może korzystać każdy, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych i innych przepisach szczególnych (art. 1 ustawy o drogach publicznych).

Należy przy tym zwrócić uwagę, że stosownie do art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2025), znaki pieniężne emitowane przez NBP są prawnymi środkami płatniczymi na obszarze RP. Status prawnego środka płatniczego oznacza pierwotnie przypisanie przez władzę emisyjną (suwerena monetarnego) emitowanym znakom pieniężnym mocy uwalniania od zobowiązań publicznoprawnych, a przede wszystkim podatków, jak również wprowadzenia przymusowego kursu takich znaków i obowiązku przyjmowania ich w zamian za wszelkie świadczenia – publiczne i prywatne. Uznanie w przepisie art. 32

ustawy o NBP znaków pieniężnych emitowanych przez NBP za prawny środek płatniczy jest bezwarunkowe w tym sensie, że przepis ten (ani żaden inny przepis prawa) nie ogranicza zdolności poszczególnych znaków w zakresie uwalniania ze zobowiązań (zob. „Komentarz do ustawy o Narodowym Banku Polskim” [w] Prawo obrotu pieniężnego. Komentarz”, red. A. Mikos-Sitek, red. A. Nowak-Far opublikowano WKP 2023).

Wprawdzie zarządcy stref płatnego parkowania wskazują, że z art. 59ea ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 611) wynika, że inne formy płatnicze niż gotówka są prawnie dopuszczalne w miejscach prowadzenia działalności bez obecności personelu, takich jak np. strefa płatnego parkowania wyposażona w parkomaty, jednak przedmiotowa regulacja prawna odnosi się do zawieranych z konsumentem umów o świadczenie usługi lub sprzedaży towaru. Przepis art. 59ea ust. 1 powołanej ustawy wprowadza bowiem ograniczenia dla akceptanta (podmiotu będącego odbiorcą środków pieniężnych stanowiących przedmiot transakcji płatniczej), stanowiąc, że nie może on uzależniać **zawarcia z konsumentem umowy** o świadczenie usługi lub umowy sprzedaży towaru od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej ani odmówić przyjęcia zapłaty **od konsumenta** znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP. Tymczasem kierowca, który uiszcza opłatę za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania, nie jest konsumentem (nie dokonuje czynności prawnej z przedsiębiorcą), lecz wykonuje obowiązek publiczno-prawny, którego podstawę prawną stanowią przepisy ustawy o drogach publicznych, a nie umowa o charakterze cywilnym. Z tego też względu, powołane przepisy ustawy usługach płatniczych nie mają zastosowania do sposobu wnoszenia opłat za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania.

Ustawodawca upoważnił organ stanowiący gminy (miasta) do określania w uchwale ustanawiającej strefę płatnego parkowania sposobu pobierania opłat za postój pojazdów samochodowych w tej strefie (art. 13b ust. 4 pkt 3 ustawy o drogach publicznych). O sposobie, w jaki kierowcy mają wносить opłaty należne z tytułu postoju pojazdu we wspomnianej strefie, powinna zatem decydować wyłącznie rada gminy (miasta). Przepisy prawa miejscowego ustalające zasady korzystania z warszawskiej strefy płatnego parkowania stanowią, że opłaty za parkowanie należy wносить za pomocą środków pieniężnych uiszczanych monetami lub kartą płatniczą lub też za pomocą systemu płatności mobilnych. Z treści tych przepisów wynika, że każdy kierowca ma do wyboru trzy możliwości wnoszenia opłat parkingowych na terenie całej strefy płatnego parkowania (monetami, kartą płatniczą lub przy użyciu urządzeń mobilnych przeznaczonych do transakcji bezgotówkowych). W sytuacji, gdy zarządca

strefy płatnego parkowania dokonuje wymiany części urządzeń do poboru opłat parkingowych, instalując parkomaty nieobsługujące płatności gotówkowych, to w istocie decyduje o sposobie wnoszenia tych opłat. W konsekwencji działań zarządcy strefy dochodzi bowiem do faktycznej modyfikacji sposobów wnoszenia opłat parkingowych ustalonych w przepisach prawa miejscowego. Zarządca strefy płatnego parkowania wchodzi zatem - wbrew prawu - w kompetencje przypisane wyłącznie radzie gminy (miasta). Ponadto, wymiana parkometrów na bezgotówkowe wprowadza w błąd kierowców co do możliwości zapłaty monetami za parkowanie, w sytuacji, gdy z przepisów prawa miejscowego jednoznacznie wynika, że wykupienie w parkomacie biletu kontrolnego za pomocą gotówki jest jednym z ustalonych przez radę gminy sposobów wnoszenia opłat parkingowych. Taka praktyka może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Stanowi bowiem swoistą pułapkę dla użytkowników strefy płatnego parkowania, którzy są w posiadaniu gotówki i nie dysponują nowoczesnymi środkami płatniczymi. Tacy kierowcy są bowiem przekonani, że mogą zapłacić za postój swojego pojazdu w strefie płatnego parkowania przy użyciu monet (zgodnie z przepisami prawa miejscowego), a tymczasem w rzeczywistości część parkomatów nie przyjmuje gotówki, co uniemożliwia im wniesienie opłaty parkingowej i naraża na negatywne konsekwencje w postaci obciążenia opłatą dodatkową.

Należy zauważyć, że działania techniczno-organizacyjne zarządcy strefy płatnego parkowania polegające na likwidacji parkomatów przyjmujących gotówkę lub na zamontowaniu urządzeń do poboru opłat nieprzystosowanych do płatności gotówkowych nie mogą zostać skutecznie zaskarżone do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na – inne niż decyzja administracyjna oraz postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym – akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Z uwagi na to, że żaden przepis powszechnie obowiązującego prawa nie ustanawia obowiązku lub uprawnienia do instalowania (likwidowania) parkomatów w strefie płatnego parkowania, a ponadto tego rodzaju działanie zarządcy strefy nie jest skierowane do indywidualnego podmiotu, czynność materialno-techniczna polegająca na zamontowaniu lub demontażu parkomatu nie podlega kognicji sądów administracyjnych. Oznacza to, że ani użytkownicy strefy płatnego parkowania, ani organy państwa stojące na straży praworządności oraz praw i wolności człowieka i

obywatela (prokuratura, Rzecznik Praw Obywatelskich), nie są władne poddać tego rodzaju czynności podmiotowi zarządzającego strefą płatnego parkowania kontroli sądowej i doprowadzić do jej uchYLENIA.

W tej sytuacji jedynym sposobem zagwarantowania realizacji prawa do równego traktowania, przysługującego użytkownikom strefy płatnego parkowania, którzy nie mają możliwości wnoszenia opłat parkingowych w inny sposób niż za pomocą gotówki, jest dokonanie zmiany przepisów ustawy o drogach publicznych.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przygotowanie projektu stosownej nowelizacji ustawy o drogach publicznych, mającej na celu ograniczenie swobody prawodawczej rady gminy w zakresie ustalania sposobów wnoszenia opłat za postój pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania. Znowelizowane przepisy powołanej ustawy powinny zapewnić kierowcom możliwość uiszczania opłat z tytułu postoju pojazdu na obszarze całej strefy w formie gotówkowej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/