



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.450.32.2025

Warszawa, 14 października 2025

Pan

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowany Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo znak: BPK.815.51.2024.GK z 11 czerwca 2025 r. dotyczące problematyki ustalania i pobierania opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty za postój na drogach publicznych w strefach płatnego parkowania, przedstawiam następujące stanowisko.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami tj. art. 13f *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U z 2025 r. poz. 889) za nieuiszczenie opłat za postój w strefie płatnego parkowania pobiera się opłatę dodatkową. Rada gminy (rada miasta) określa wysokość opłaty dodatkowej oraz sposób jej pobierania. Wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 *ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*. Opłatę dodatkową pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi.

Mając na uwadze powyższe przepisy należy wskazać, że kompetencje w zakresie ustalania zarówno wysokości opłaty dodatkowej jak i sposobu jej pobierania – ustawodawca pozostawił właściwym organom samorządu terytorialnego (radzie miasta/gminy), które najlepiej znają potrzeby swoich mieszkańców w zakresie możliwości postoju pojazdów na swoim terenie. Uchwała rady miasta/gminy w zakresie ustalenia opłaty dodatkowej powinna zatem określać dwa obligatoryjne elementy: wysokość opłaty dodatkowej oraz sposób jej pobierania. Rada miasta gminy ma zatem kompetencję i jednocześnie obowiązek określenia zarówno wysokości opłaty dodatkowej jak i określenia sposobu jej pobierania.

Opłaty za postój pojazdów samochodowych w strefie płatnego parkowania (analogicznie opłaty dodatkowe) nie mają związku z naruszeniem zakazu lub niedostosowaniem się do nakazu określonego w przepisach prawa, z którymi ustawodawca wiąże nałożenie pieniężnych kar administracyjnych. Charakter tych opłat wynika z przesłanek ich powstania, które zostają zrealizowane w konkretnym, obiektywnie występującym stanie faktycznym, w którym realizuje się obowiązek świadczenia pieniężnego na rzecz uprawnionego podmiotu (gminy) z tytułu samego faktu postoju samochodu na miejscu wyznaczonym dla postoju pojazdów, znajdującym się w strefie płatnego parkowania. Strefą taką jest obszar, dla którego właściwa rada gminy wprowadziła odpłatność za zajęcie wyznaczonego w nim miejsca postoju.

Jednocześnie należy wyjaśnić, że obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania jest obowiązkiem wynikającym z mocy samego prawa, tj. z ww. przepisów *ustawy o drogach publicznych* i wydanej z jej upoważnienia uchwały

radę miasta, stanowiącej akt prawa miejscowego. Obowiązek taki powinien zostać wykonany niezwłocznie po wystąpieniu określonego stanu faktycznego (zaparkowania w strefie płatnego parkowania, a w odniesieniu do opłaty dodatkowej - nieuiszczenia opłaty za postój), z wystąpieniem, którego ustawa wiąże ten obowiązek. Dla realizacji obowiązku poniesienia opłaty za postój w strefie płatnego parkowania nie jest zatem konieczna jego konkretyzacja w drodze indywidualnego aktu administracyjnego np. decyzji administracyjnej. Ze względu na jej funkcjonalne związanie z opłatą za parkowanie w strefie płatnego parkowania, również w przypadku powstania obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej, wydanie takiego indywidualnego aktu administracyjnego nie jest wymagane (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2024 r., sygn. akt III FSK 1425/23). Ponadto należy wyjaśnić, że przyjęta w *ustawie o drogach publicznych* tradycyjna odpowiedzialność administracyjna, która opiera się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że samo naruszenie normy prawnej jest wystarczające do nałożenia sankcji, bez konieczności badania winy i innych okoliczności prawy jest rozwiązaniem prawnym, które od dawna jest stosowane w przepisach powszechnie obowiązujących i które samo w sobie nie zostało uznane za niezgodne z Konstytucją. Wskazane zaś w piśmie wyroki Trybunału Konstytucyjnego (TK) i przepisy badane przez TK odnosiły się przede wszystkim do znacznie większych kwot niż kwota opłaty dodatkowej. Wniesione skargi opierały się na podobnych stanach faktycznych tj. na wszystkich skarżących organ administracji publicznej nałożył administracyjną karę pieniężną za usunięcie, bez wymaganego zezwolenia, określonego drzewa. Kwoty nałożonych kar wynosiły m.in.: 101 519,52 zł; 159 880,95 zł; 55 772,63 zł; 21 516,86 zł. Ponadto w ocenie resortu infrastruktury, kumulacja opłat dodatkowych nie jest sytuacją częstą, a nawet jeśli do niej dochodzi to nadal, kwota dodanych do siebie opłat dodatkowych nie jest kwotą porównywalną do tych, o których mowa w przepisach, do których odnoszą się wskazane przez Pana wyroki TK. Biorąc pod uwagę aspekt finansowy wydaje się zatem, że brak jest podstawy by wskazane wyroki można było w prosty sposób odnosić do przepisów regulujących opłatę dodatkową, bowiem analizując konstrukcję zaskarżonych przepisów i formułując swe wnioski TK brał również pod uwagę dolegliwość kar/opłat, która w tamtych sprawach była niewątpliwie bardzo duża i znacznie większa niż w przypadku opłaty dodatkowej i właśnie ta kwestia miała kluczowy wpływ na wnioski sformułowane przez TK.

Mając powyższe na uwadze, resort infrastruktury co prawda podziela opinię, że istotne jest, aby sposób karania obywateli nie był wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny, jednak nie zgadza się z poglądem jakoby wysokość opłaty dodatkowej była nadmierna. W tym miejscu wydaje się także za zasadne wskazanie, że *ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1693) dokonano zmiany w ww. art. 13f ust. 2 *ustawy o drogach publicznych*, która polegała na zastąpieniu ustawowego wskazanie maksymalnej wysokości opłaty dodatkowej na poziomie 50 zł, na przepis wskazujący, że wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 10% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*. Oczywiście w wyniku tej zmiany w wielu miastach nastąpiła zmiana uchwał w zakresie wysokości opłaty dodatkowej i znaczne podwyższenie jej wysokości (200-350 zł). Niemniej

jednak należy wskazać na treść uzasadnienia do ww. zmiany przepisu art. 13f ust. 1 z 2018 r., w którym czytamy, że *„Obecnie częstą praktyką w przypadku dłuższego postoju w strefie jest pozostawienie samochodu bez opłaty, za co grozi kara w postaci opłaty dodatkowej, która nie może przekroczyć 50 zł. Celem proponowanego rozwiązania jest ograniczenie tego rodzaju praktyk. Jeżeli miasto zdecydowałoby się zwiększyć stawkę za godzinę parkowania, a opłata dodatkowo pozostałaby na poziomie 50 zł, mogłoby to oznaczać, że bardziej opłaca się zapłacić karę niż wnieść opłatę za parkowanie. W trakcie konsultacji publicznych wiele podmiotów zwracało uwagę na ten problem. Ponadto obowiązujący limit opłaty dodatkowej w wielu miastach jest znacznie niższy od kar za przejazdy komunikacją publiczną bez ważnego biletu co zdecydowanie nie motywuje do korzystania z transportu publicznego.”*

Odnosząc się do wskazanego przez Pana problemu braku jakiegokolwiek wezwania/zawiadomienia o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej – w ocenie resortu infrastruktury rzeczywiście takie postępowanie uniemożliwia terminowe uregulowanie tej należności. W związku z powyższym Ministerstwo Infrastruktury rozważy możliwość zmiany przepisów *ustawy o drogach publicznych* w zakresie obowiązku zawiadamiania podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty o obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej zaraz po jej powstaniu. Wówczas w praktyce wydaje się, że nie powinno dochodzić do drastycznej kumulacji opłat. Niemniej jednak wymaga to dodatkowych pogłębionych, szczegółowych analiz prawnych, w tym orzecznictwa dotyczącego kwestii pobierania opłat dodatkowych. Należy bowiem wyjaśnić, że do tutejszego resortu infrastruktury w latach poprzednich nie były zgłaszane przez obywateli tego typu problemy.

Odnosząc się zaś do postulatu wprowadzenia mechanizmu różnicowania opłat dodatkowych dla grup w trudnej sytuacji finansowej, takich jak emeryci, studenci czy osoby z niepełnosprawnościami, na wzór ulg w innych należnościach publicznych resort infrastruktury pragnie zauważyć, że w obecnym stanie prawnym okoliczności dotyczące sytuacji finansowej zobowiązanego mogą być weryfikowane i uwzględniane po złożeniu przez niego wniosku o umorzenie bądź rozłożenie na raty opłaty dodatkowej. Ocena jednak czy przesłanki rozłożenia na raty lub umorzenia istnieją w konkretnej sprawie, może być dokonana tylko po wszechstronnym i wnikliwym rozważaniu całokształtu materiału dowodowego, a poprzedzać ją powinno wyczerpujące zebranie materiału dowodowego oraz dokładne wyjaśnienie okoliczności faktycznych. Zważywszy, że nie licząc sytuacji skrajnych, w których doszło do kumulacji opłat dodatkowych, opłata dodatkowa nie jest opłatą bardzo dużą, powyższe rozwiązanie wydaje się wystarczające i sprawdza się w praktyce od lat. Tym samym także postulat dotyczący wprowadzenia wprost w *ustawie o drogach publicznych* możliwości rozłożenia opłaty dodatkowej na raty, w ocenie resortu infrastruktury nie znajduje uzasadnienia i dodatkowo wzbudzałby wątpliwości pod względem wprowadzania dualizmu w przepisach powszechnie obowiązujących. W opinii resortu infrastruktury brak jest podstaw i uzasadnienia by odchodzić od obowiązujących i stosowanych w tym zakresie przepisów, przewidujących zarówno umorzenie jak też rozłożenie opłaty dodatkowej na raty. Pamiętać bowiem należy, że opłaty za postój w strefie płatnego parkowania pobierane na podstawie art. 13 *ustawy o drogach*

publicznych oraz opłaty dodatkowe za nieuiszczenie opłaty za postój, w ocenie resortu infrastruktury stanowią niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2022 r. (sygn. akt I GSK 712/19) czytamy, że „Do katalogu niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, o których stanowi art. 60 ufp ustawodawca zaliczył w punkcie 7 dochody pobierane na podstawie odrębnych ustaw, a więc i opłaty za korzystanie z przystanków pobierane na podstawie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, jak też opłaty za parkowanie pobierane na podstawie art. 13 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2255 ze zm.). (...), zgodnie z art. 67 ust. 1 ufp, do spraw dotyczących należności, o których mowa w art. 60, nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i odpowiednio przepisy działu III ordynacji podatkowej.”.

Ponadto, w ocenie resortu infrastruktury rozważając postulat wprowadzenia różnicowania opłaty dodatkowej, warto zwrócić uwagę na zdanie odrębne do powołanego w Pana wystąpieniu wyroku TK z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12), w którym sędzia TK Marek Zubik stwierdził: *„Ze względu na zapewnienie gwarancji sprawiedliwości proceduralnej ustawowe unormowania sankcji administracyjnych muszą pozostawiać jak najmniejszy zakres uznania organowi administracji publicznej wymierzającemu taką sankcję. W przeciwieństwie do sądu wymierzającego różnego rodzaju sankcje, organ administracyjny nie może być uznany za niezależny i niezawisły, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Ponadto wymagana przez Trybunał konieczność zapewnienia indywidualizacji wysokości sankcji stwarza może ryzyko arbitralności w ocenie okoliczności faktycznych przez organy administracji samorządowej, a co za tym idzie mogłaby prowadzić do nadużyć. Może to w efekcie skutkować naruszeniem zasady rzetelności działania instytucji publicznych (zob. wstęp do Konstytucji). W obecnym modelu zaskarżania rozstrzygnięć administracyjnych na drodze sądowej, gdzie możliwe jest tylko kwestionowanie legalności decyzji administracyjnej, przyznanie organowi prawa do miarkowania wysokości sankcji, istotnie utrudniałoby ponadto kwestionowanie jej wysokości w postępowaniu sądowym.”.*

Odnosząc się do postulatu wprowadzenia ogólnokrajowego, przejrzystego systemu umożliwiającego bieżące sprawdzanie statusu opłat dodatkowych, należy zauważyć, że tematyka stref płatnego parkowania i uiszczania opłat dodatkowych należy do zakresu działania poszczególnych samorządów, dlatego też resort infrastruktury nie widzi podstawy, aby system dotyczący tych właśnie opłat dodatkowych miał być systemem ogólnokrajowym.

Odnosząc się do postulatu dodania do *ustawy o drogach publicznych* przepisu umożliwiającego wniesienie odwołania od opłaty dodatkowej oraz utworzenie uproszczonej procedury administracyjnej do rozpatrywania odwołań od opłat dodatkowych – resort infrastruktury informuje, że nałożenie opłaty dodatkowej nie stanowi zagadnienia, które powinno zostać uregulowane w sposób przewidujący wydanie decyzji administracyjnej, od której przysługiwałoby odwołanie. Natomiast resort infrastruktury rozważy rozwiązanie prawne polegające na ustanowieniu procedury uproszczonej, w którym osobom zobowiązanym do

uiszczenia opłaty dodatkowej przysługiwałaby reklamacja. Niemniej jednak wymaga to dodatkowych pogłębionych, szczegółowych analiz prawnych, w tym orzecznictwa dotyczącego kwestii pobierania opłat dodatkowych. Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w praktyce w większości miast takie postępowanie reklamacyjne jest stosowane.

Przechodząc teraz na problematykę żądania przez organ prowadzący postępowania o umorzenie opłat dodatkowych – danych osobowych takich jak np. wyciąg z konta bankowego za okres 12 miesięcy – resort infrastruktury wyjaśnia, że z treści obowiązujących przepisów nie wynika wprost jakie dokładnie dowody muszą być przeprowadzone przez organ aby ustalić, czy sytuacja strony uzasadnia udzielenie ulgi w spłacie opłaty dodatkowej. Różnorodność stanów faktycznych w sprawach o rozłożenie na raty bądź umorzenie należności wymaga pozostawienia organowi swobody w doborze żądanych dowodów tak aby nie zamykać drogi do możliwości ustalenia stanu faktycznego w sprawie. Oczywistym jest, że organ winien gromadzić jedynie dane niezbędne do rozpatrzenia sprawy. Jeśli natomiast strona nie chce lub nie może dostarczyć dowodu żądanego przez organ to może udowodnić dane okoliczności za pomocą innego dokumentu. W myśl jednej z gwarancji zasady prawdy obiektywnej strona ma możliwość dostarczenia każdego dowodu, który mógłby przyczynić się do rozstrzygnięcia sprawy, przy czym dowody z dokumentów mają równą moc dowodową. Reguła ta wyznacza ramy zasady swobodnej oceny dowodów. Natomiast sposób, w jaki nastąpiło zebranie i rozpatrzenie materiału dowodowego, w tym jakie dowody zebrane w sprawie doprowadziły go do określonych w decyzji wniosków, podlega kontroli sądu administracyjnego.

Reasumując, ww. postulat dotyczy praktyki stosowania przepisów, a nie dotyczy obowiązku wynikającego z ustawy. Zaś Minister Infrastruktur nie ma możliwości ingerowania w toczące się postępowania administracyjne, jak również dokonywania oceny podejmowanych przez organ czynności w ramach prowadzonego postępowania. Minister Infrastruktury nie jest bowiem organem prowadzącym postępowania w tym zakresie, a więc postulat ten skierowany jest raczej do organów samorządowych uprawnionych do dochodzenia zapłaty opłaty dodatkowej.

W zakresie skarg obywateli dotyczących wykluczenia cyfrowego osób starszych i tych, którzy nie korzystają z technologii, w kontekście możliwości „dopłacenia” dodatkowej opłaty za postój w związku z upływem czasu parkowania tylko poprzez odpowiednią aplikację, co automatycznie wyklucza część społeczeństwa – resort infrastruktury informuje, że nie były zgłaszane tego typu problemy w zakresie uiszczania opłat za postój. Z wiedzy resortu wynika, że samorządy w stosownych uchwałach wskazują alternatywne możliwości uiszczenia opłaty za postój. Wydaje się zatem, że wskazany przypadek może stanowić jednostkową sytuację, która nie wynika ze sposobu uregulowania tej tematyki w przepisach ustawowych tylko z tego, że w praktyce jeden samorząd w ramach przysługujących mu uprawnień doprecyzował zasady dochodzenia opłat dodatkowych w sposób mniej korzystny dla obywateli niż dokonały tego inne samorządy. Płatność za pomocą aplikacji jest to opcja dodatkowa, niewątpliwie ułatwiająca wnoszenie zarówno opłat za postój jak również opłat w związku z wydłużeniem czasu postoju – osobom korzystającym z technologii cyfrowej, zaproponowana przez te samorządy.

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że z Pana wystąpienia wynika, że większość problemów dotyczących uiszczenia opłaty dodatkowej za nieuiszczenie opłaty za postój w strefie płatnego parkowania wynika z braku wiedzy o rozpoczęciu naliczania opłaty dodatkowej. Tym samym w sytuacji ewentualnego uregulowania obowiązku dokonywania zawiadomienia/wezwania do zapłaty opłaty dodatkowej, nie będzie konieczne dokonywanie kolejnych zmian przepisów bowiem główny problem, będący źródłem innych takich jak narastające opłaty i odsetki, zostanie wyeliminowany.

Reasumując, w ocenie resortu infrastruktury przedstawione w wystąpieniu główne problemy związane z dochodzeniem opłaty dodatkowej zostaną wyeliminowane poprzez nałożenie na gminy obowiązku informowania o powstaniu opłaty dodatkowej po jego powstaniu oraz przyznaniu obywatelom uprawnienia do złożenia reklamacji na obowiązek zapłaty opłaty dodatkowej. Dokonanie zmian przepisów w ww. zakresie będzie wystarczające by w praktyce nie zdarzały się sytuacje trudne do zaakceptowania przez obywateli, opisane w wystąpieniu.

Z wyrazami szacunku,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu