

Autor: Paweł Zaborniak
Tytuł: Komentarz do art.13(b) ustawy o drogach publicznych
Stan prawny: 2010.05.10

1. W art. 13b określono zasady i procedurę ustanawiania stref płatnego parkowania, okoliczności uzasadniające pobór opłaty z tytułu parkowania, zasady ustalania wysokości stawek opłat, sposoby ich pobierania, a także organy właściwe do poboru opłaty. Artykuł 13-13g u.d.p. mają brzmienie ustalone przepisami ustawy z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 200, poz. 1953 ze zm.). Wprowadzone zmiany zostały spowodowane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2002 r., P. 6/2002, *LexPolonica* nr 360421 (OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 91), w którym stwierdzono niekonstytucyjność przepisów ustawy o drogach publicznych, przyznających Radzie Ministrów upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych.

2. Obowiązek uiszczenia opłat z tytułu korzystania z dróg publicznych przez parkowanie pojazdu samochodowego nakłada art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. Obowiązany do uiszczenia opłaty parkingowej jest właściciel pojazdu. Może on uwolnić się od tego obowiązku, jeżeli udowodni, że z pojazdu korzystała inna osoba uprawniona (np. najemca, biorący w użyczenie) albo że pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy właściciela przez nieznaną osobę, np. na skutek kradzieży (zob. wyroki WSA w Szczecinie z 8 października 2008 r., II SA/Sz 246/2008, niepubl., z 29 października 2008 r., II SA/Sz 385/2008, niepubl.).

3. Opłaty można pobierać wyłącznie za parkowanie pojazdu samochodowego. Zarówno pojęcie „parkowanie”, jak i „pojazd samochodowy” zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w przepisach Prawa o ruchu drogowym. Czynność parkowania pojazdu samochodowego wyczerpuje znamiona pojęcia „postój pojazdu”, charakterystycznego dla Prawa o ruchu drogowym. Przez postój pojazdu art. 2 pkt 30 p.r.d., należy rozumieć unieruchomienie pojazdu niewynikające z warunków lub przepisów ruchu drogowego, trwające dłużej niż 1 minutę. Postoju, a więc i parkowania, nie można zrównywać z zatrzymaniem pojazdu (art. 2 pkt 29 p.r.d.). A *contrario*, unieruchomienie pojazdu trwające krócej niż 1 minuta oraz unieruchomienie pojazdu wynikające z przepisów lub warunków ruchu drogowego nie pozwoli żądać uiszczenia opłaty parkingowej oraz opłat pochodnych od tej opłaty.

4. Zaparkowanie pojazdu nieodpowiadającego ustawowym cechom pojazdu samochodowego nie stwarza obowiązku poniesienia opłaty z tytułu parkowania. Dla przykładu, opisywane opłaty nie dotyczą postoju w strefie m.in. motorowerów, rowerów, wózków inwalidzkich, przyczep. W celu uniemożliwienia zajmowania miejsc parkingowych zarezerwowanych dla postoju pojazdów samochodowych w strefach parkowania płatnego, zarządca ruchu na drogach publicznych położonych w tej strefie może zakazać ruchu i postoju pojazdów innych niż pojazdy samochodowe. Ustawową definicję pojazdu samochodowego zawiera art. 2 pkt 33 p.r.d.

5. Obowiązek ponoszenia opłat wiąże się z miejscem parkowania pojazdu samochodowego. Miejscem tym jest teren przeznaczony na postój w strefie płatnego parkowania na drodze publicznej. Przepisów ustawy o drogach publicznych wprowadzających strefy oraz opłaty parkingowe nie można stosować do dróg wewnętrznych. Pobieranie opłat za korzystanie z dróg niebędących drogami publicznymi odbywa się na zasadach cywilnoprawnych. Poza granicami strefy płatnego parkowania pobór opłat za parkowanie pojazdu samochodowego na drodze publicznej byłby nielegalny. Opłatę można pobierać wyłącznie za parkowanie w strefie w wyznaczonym miejscu. Chodzi tu o miejsce wyznaczone przez zarządcę ruchu na postój pojazdu samochodowego. Poza miejscem wyznaczonym parkowanie pojazdu jest niedozwolone.

Parkowanie w miejscu niedozwolonym do unieruchomienia pojazdu przez ponad 1 minutę nie spowoduje obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie, lecz odpowiedzialność karną kierującego pojazdem. Kommentowany przepis precyzuje ponadto, że opłaty mogą

być pobierane wyłącznie w określone dni robocze, w oznaczonych godzinach lub całodobowo. Parkowanie w dni wolne od pracy, jak również dni pracujące, ale poza wyznaczonymi godzinami, jest całkowicie wolne od obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie. Należy też zauważyć, że obowiązek uiszczenia opłaty parkingowej powstaje z mocy prawa z chwilą parkowania.

6. Uczestnicy ruchu powinni być informowani o początku oraz końcu strefy parkowania za pomocą odpowiednich znaków drogowych. Kierujący pojazdem nie może wtedy tłumaczyć się niewiedzą istnienia strefy parkowania. Jeżeli strefa płatnego parkowania nie zostanie oznaczona znakami drogowymi, zarządca drogi nie ma prawa żądać uiszczenia opłaty. Zarządca ruchu na drodze publicznej w strefie parkowania obowiązany jest oznaczyć wjazd i wyjazd ze strefy znakami informacyjnym D-44 „strefa parkowania” oraz D-45 „koniec strefy parkowania”. Znak drogowy D-44 - oprócz informowania o wjeździe do strefy - wyraża jednocześnie zakaz postoju pojazdu bez wniesienia opłaty (wyrok TK z 27 stycznia 2004 r., P. 9/2003, *LexPolonica* nr 366178, OTK ZU 2004, nr 1A, poz. 4). Niezastosowanie się do zakazu postoju bez uiszczenia opłaty parkingowej grozi konsekwencjami określonymi w art. 92 § 1 k.w. jako kara grzywny lub kara nagany.

7. Opłaty za parkowanie w strefach parkowania płatnego nie pełnią wyłącznie funkcji fiskalnych. Inaczej mówiąc, opłat parkingowych nie można zawęzić do jednego ze źródeł pożytków płynących z własności drogi publicznej. Strefa parkowania powinna służyć organom gminy przede wszystkim do prowadzenia polityki transportowej w wymiarze lokalnym. Obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie ma wpływać na ograniczenie ruchu pojazdów samochodowych na określonych obszarach lub skłaniać użytkowników dróg do skorzystania ze środków komunikacji zbiorowej. Zalety stref parkowania - oprócz stworzenia w centrach miast miejsc postoju - polegają także na zmniejszaniu zanieczyszczeń środowiska spowodowanych nadmiernym ruchem pojazdów.

8. Nie ulega wątpliwości, że strefa parkowania płatnego może być wprowadzona wyłącznie na ściśle określonych obszarach, które muszą odpowiadać właściwościom wskazanym w art. 13b ust. 2. Po pierwsze, obszar, dla którego ustanawia się strefę, musi charakteryzować się deficytem miejsc postojowych. Ustalenie tej przesłanki może odbyć się przez przeprowadzenie analizy dostępności miejsc przeznaczonych na postój pojazdów samochodowych. Po drugie, strefa ta ma służyć organizacji ruchu na określonym obszarze gminy. Ze względu na małą dostępność miejsc przeznaczonych do postoju, powiązany ze strefą obowiązek uiszczenia opłat parkingowych ma skłaniać użytkownika drogi do opuszczenia strefy. Najczęściej strefy płatnego parkowania są wprowadzane w centrach dużych aglomeracji, m.in. w celu tworzenia warunków dostępności tych terenów dla większej liczby pojazdów, a także zmniejszenia zanieczyszczeń powietrza. Komentowany przepis nie zakazuje ustalania stref w gminach wiejskich. Dopuszczalność ustanawiania stref w gminach wiejskich potwierdza przyznanie wójtowi kompetencji wnioskodawczych o ustanowienie strefy płatnego parkowania (art. 13b ust. 3).

9. Kompetencje do ustanowienia strefy płatnego parkowania zostały powierzone radzie gminy (art. 13b ust. 3). Może ona zostać wprowadzona na drogach publicznych położonych w granicach administracyjnych gminy, niezależnie od tego, czy stanowią one własność gminy. Rada gminy może podjąć uchwałę w tym przedmiocie wyłącznie z inicjatywy organu wykonawczego gminy, tj. wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uchwała o ustanowieniu strefy może zostać wydana, jeżeli wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) został zaopiniowany przez organ zarządzający drogami i organ zarządzający ruchem na drogach objętych granicami projektowanej strefy płatnego parkowania. Organ zarządzający drogami wskazuje art. 19 u.d.p., natomiast organ zarządzający ruchem - art. 10 ust. 3-8 p.r.d. Uchwała o ustanowieniu strefy jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym, aby uzyskać moc obowiązującą, powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

10. Rada gminy w uchwale o wprowadzeniu strefy płatnego parkowania - oprócz samej decyzji - powinna określać wysokość stawek opłaty za parkowanie oraz sposób jej pobierania. Obowiązek bezwzględnego uregulowania tych kwestii wyraża art. 13b ust. 4 pkt 1 i 3 u.d.p. Rada przy ustalaniu opłaty nie może określić stawki wyższej niż 3 zł za pierwszą godzinę postoju pojazdu. Stawka opłaty powinna zostać ustalona za każdą

godzinę postoju w strefie. Przez pierwsze trzy godziny postoju pojazdu wysokość stawki za każdą kolejną godzinę powinna ulegać zwiększeniu. Progresja wysokości stawki nie może być jednak większa niż 20% stawki przyjętej za poprzednią godzinę parkowania. W rezultacie, najwyższa stawka opłaty parkingowej będzie należna za trzecią godzinę postoju. Stosowanie stawek progresywnych ma wymóc na użytkownikach strefy jej opuszczenie, przynajmniej przed upływem pierwszej godziny postoju. Stopniowe zwiększenie wysokości stawki nie może przekraczać trzeciej godziny postoju. Stawka za czwartą i kolejną godzinę postoju nie może być wyższa od stawki opłaty przyjętej dla pierwszej godziny (art. 13b ust. 5 zd. trzecie). Nie oznacza to jednak, że nie może być niższa od stawki za pierwszą godzinę postoju.

Przepisy ustawy o drogach publicznych nie ustalają dolnej granicy opłaty za parkowanie, a jedynie górną granicę za pierwszą godzinę postoju (art. 13b ust. 4 pkt 1). Uznaniu radnych pozostawiono decyzję o zastosowaniu opłaty abonamentowej, opłaty zryczałtowanej lub stawki zerowej. Wprowadzenie stawki zerowej zniesie obowiązek ponoszenia opłat. Dlatego też stawka zerowa nie może być stosowana wobec wszystkich, a wyłącznie wobec niektórych - ściśle określonych w treści uchwały - użytkowników dróg publicznych.

Artykuł 13b ust. 4 pkt 2 nie wskazuje radzie gminy, czym powinna się kierować przy ustalaniu podmiotów objętych przywilejem zerowej stawki opłaty. Wiążącą w tym względzie dyrektywą jest interes wspólnoty lokalnej, którą organ gminy reprezentuje. Regulacje wprowadzające ulgi w opłatach dla osób zamieszkujących w strefie płatnego parkowania nie godzą w zasadę równości. Takie rozwiązania nie naruszają interesu prawnego podmiotu, który jest właścicielem lokalu znajdującego się w obszarze strefy płatnego parkowania, lecz w nim nie mieszka (wyrok NSA z 13 października 2006 r., I OSK 763/2005, niepubl.). Za niezgodne z zasadą równości należy uznać ulgi zależne wyłącznie od tytułu prawnego do pojazdu. Rada nie może ustalić ulgowej opłaty dla mieszkańców lokali w strefie płatnego parkowania będących właścicielami lub leasingobiorcami pojazdów. Jest to bowiem dyskryminacja osób władających pojazdami na podstawie innych tytułów prawnych, np. najem, dzierżawa (zob. wyrok WSA z 7 lutego 2006 r., VI SA/Wa 2337/2005, niepubl.). Stawki opłat mogą być ponadto różnicowane ze względu na miejsce postoju pojazdu (np. odległość miejsca postoju od centrum). Pozwala na to początkowe zdanie art. 13b ust. 5.

11. Rada gminy powinna uregulować również sposób pobierania opłaty. Wykonawcą postanowień uchwały określających sposób poboru jest zarząd drogi, a w przypadku braku tej jednostki - zarządca drogi (art. 13b ust. 7). Według Naczelnego Sądu Administracyjnego sposób pobierania opłaty to zasady, formy, a także ogół czynności technicznych pozwalających na opłacenie parkowania w strefie (zob. wyrok NSA z 12 listopada 2008 r., I OSK 918/2008, niepubl.).

12. Parkowanie pojazdów samochodowych w strefie może odbywać się wyłącznie w miejscach do tego przeznaczonych. Wskazywanie miejsc postoju należy do zadań zarządcy ruchu właściwego ze względu na kategorię drogi publicznej (art. 13b ust. 6). Zarządcę ruchu dla poszczególnych kategorii dróg publicznych określają przepisy Prawa o ruchu drogowym (art. 10 p.r.d.). Wyznaczając miejsca postoju, zarządca ruchu jest obowiązany działać w uzgodnieniu z zarządcą drogi. Nie stosuje się tego wymagania, gdy zarządca ruchu jest jednocześnie zarządcą drogi. Taka sytuacja ma miejsce w miastach na prawach powiatu, w których zarządcą dróg publicznych (za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) i jednocześnie zarządcą ruchu jest prezydent tego miasta (art. 19 ust. 2 pkt 4 u.d.p. oraz art. 10 ust. 6 p.r.d.). W strefie parkowania zarządca ruchu jest obowiązany wskazać miejsca zastrzeżone dla postoju pojazdów konstrukcyjnie przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej lub pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (art. 13b ust. 6 pkt 1). Wskazuje się je przez umieszczenie znaku drogowego P-24 „*miejsce dla pojazdu osoby niepełnosprawnej*” (§ 92 r.z.d.).

Ustawodawca umożliwia zarządcom ruchu wyznaczenie miejsc przeznaczonych do postoju ściśle oznaczonych rodzajów pojazdów samochodowych. Możliwość wiązania tego prawa z rodzajem pojazdu, a nie z określoną osobą, wynika z pojęcia „*koperta*”, które służy do oznaczania stanowisk postojowych. O wyznaczeniu koperty świadczy znak drogowy poziomy P-20 o treści: „*stanowisko postojowe zastrzeżone dla określonego rodzaju pojazdów*” (§ 90 ust. 4 r.z.d.). Podobnie jak przy ustalaniu stawki zerowej opłaty parkingowej, ustawodawca nie ustalił kryteriów tej postaci uprzywilejowania. Wobec tego

inne przepisy Prawa o ruchu drogowym za rodzaje pojazdów samochodowych pozwalają uznać: samochód osobowy, autobus, autobus szkolny, samochód ciężarowy, ciągnik samochodowy, taksówkę, motocykl.

13. Z art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p. wynika, że obowiązek uiszczenia opłaty powinien być zrealizowany niezwłocznie po zaparkowaniu w strefie płatnego parkowania (wyrok NSA z 12 czerwca 2007 r., I OSK 209/2007,, niepubl.).

14. Obowiązek poniesienia opłaty parkingowej należy do obowiązków powstających z mocy ustawy. Jak wiadomo tego typu obowiązki nie wymagają działań konkretyzujących ze strony podmiotu administrującego. Z tych względów obowiązany do poniesienia opłaty parkingowej ustala jej wysokość we własnym zakresie oraz odprowadza w sposób określony w uchwale o wprowadzeniu strefy parkowania płatnego. Uprawnionym do pobrania opłaty jest zarząd drogi, a w przypadku jego braku - zarządca drogi (art. 13b ust. 7). Jeżeli straż gminna została umiejscowiona w strukturze urzędu gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może za pomocą art. 21 ust. 1a upoważnić do poboru opłaty strażników służby granicznej. Takiego upoważnienia nie może zawierać uchwała rady gminy w sprawie poboru opłaty.

15. Ponieważ przedmiotem stosunku prawnego, jaki powstaje na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 u.d.p., jest obowiązek o charakterze pieniężnym, konieczne jest wskazanie beneficjenta opłaty oraz jej poborcy. W myśl art. 13b ust. 7 poborcą opłaty parkingowej jest zarząd tej drogi publicznej, na której ustalono strefę płatnego parkowania. Zadania zarządu dróg krajowych wykonuje *ex lege* Generalna Dyrekcja DKiA. Powołanie zarządu dróg samorządowych zależy od decyzji organu stanowiącego gminy, powiatu lub województwa (art. 21 ust. 1 u.d.p.). Jeżeli zarząd dróg samorządowych nie zostanie powołany, pobór opłat parkingowych należeć będzie do zadań zarządcy drogi gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej. Taką kolejność ustala norma kompetencyjna zawarta w art. 13b ust. 7.

16. Wpływy z opłat parkingowych stanowią dochód jednostki samorządowej będącej właścicielem drogi, na której ustanowiono strefę parkowania płatnego, a jeżeli opłata została pobrana za parkowanie na drodze krajowej, dochód z opłat przypadnie Krajowemu Funduszowi Drogowemu. Opłaty poborca przekazuje na rachunek właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub na wyodrębniony rachunek Generalnej Dyrekcji DKiA (art. 40a ust. 1).

17. Zarządca drogi, pobierając opłaty za parkowanie pojazdów w strefie płatnego parkowania, wykonuje czynności mieszczące się w ramach władztwa publicznego. Autorytarny charakter czynności poboru opłat wyklucza możliwość opodatkowania tych czynności podatkiem od towarów i usług (wyrok WSA w Kielcach z 12 lutego 2009 r., I SA/Ke 463/2008, niepubl.). Opłatę parkingową oraz opłatę dodatkową może pobierać partner prywatny na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 13h). Opłaty pobrane przez partnera prywatnego stanowią jego przychód, o czym stanowi art. 40a ust. 1a.

18. Nieuiszczenie opłaty stwarza obowiązek poniesienia przez zobowiązanego opłaty dodatkowej, która ma charakter opłaty pochodnej od opłaty parkingowej (zob. uwagi do art. 13f).

19. Nieuiszczona opłata za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie parkowania płatnego wraz z opłatą dodatkową podlegają przymusowemu ściągnięciu w trybie przewidzianym przez ustawę z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Opłata parkingowa jest należnością pieniężną pozostającą we właściwości rzeczowej organu administracji publicznej (art. 2 § 1 pkt 3 u.p.e.a.). Nie dotyczy to jednak opłaty parkingowej należnej partnerowi prywatnemu na podstawie art. 13h u.d.p.