



RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

BMP-0724-4-5/11/MK

SECRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 4.07.11 zał.....
nr. 6317 podpis.....

Pan
Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu RP

GABINET MARSZAŁKA SENATU

Wpłynęło dn. 1.07.2011

nr. 3376 podpis.....

Warszawa, dnia 29 czerwca 2011 roku

KANCELARIA SENATU
Kancelaria Ogólna

01.07.2011

Wpł. Nr dz. 33/3376

panowu Panie Marszałku,

W nawiązaniu do pisma z dnia 1 czerwca 2011 roku (sygn. BPS/DSK-043-3721/11) przekazującego oświadczenie złożone przez Senatora RP Pana Eryka Smulewicza podczas 77. posiedzenia Senatu RP w sprawie *opłat za strefy płatnego parkowania w mieście*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku *o drogach publicznych* (t.j.: Dz. U. z 2007 roku Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) korzystający z dróg publicznych obowiązani są do ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Przedmiotowa opłata pobierana jest za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym do tego miejscu, w określone dni robocze, w określonych godzinach lub całodobowo (art. 13b ust. 1 ww. ustawy). Strefę płatnego parkowania ustala rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach (art. 13b ust. 3 ww.).

W ustawie *o drogach publicznych* przewidziano zarazem sankcję za naruszenie wynikającego z art. 13 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy obowiązku ponoszenia opłat za parkowanie w strefie płatnego parkowania. Zgodnie bowiem z art. 13f ust. 1 ustawy *o drogach publicznych* za nieuiszczenie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania pobierana jest opłata dodatkowa. Wysokość opłaty dodatkowej oraz sposób jej pobierania określa rada gminy (rada miasta), przy czym wysokość opłaty dodatkowej nie może przekroczyć 50 zł (art. 13f ust. 2 ww. ustawy). Opłata dodatkowa pobierana jest przez zarząd drogi, a w przypadku jego braku – przez zarządcę drogi (art. 13f ust. 3 ww. ustawy).

Powyższa opłata dodatkowa jest swego rodzaju karą administracyjną, przewidzianą za naruszenie obowiązku ponoszenia opłat za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania. Ustawa nie operuje tutaj wprawdzie pojęciem kary, jednakże opłata dodatkowa ma charakter sankcji za naruszenie przedmiotowego obowiązku. Opłata ta jest nakładana i pobierana w trybie administracyjnym przez zarządzającego drogą, co przemawia za uznaniem jej za karę administracyjną.

Zagadnienie skutków postoju pojazdu w strefie płatnego parkowania, bez uiszczenia należnej opłaty za postój, uregulowane jest przepisami dotyczącymi ruchu drogowego,

konkretnie zaś dotyczącymi znaków drogowych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku – *Prawo o ruchu drogowym* (t.j.: Dz. U. z 2005 roku Nr 108, poz. 908 z późn. zm.) znaki i sygnały drogowe wyrażają ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje. Art. 7 ust. 2 *Prawa o ruchu drogowym* upoważnił przy tym ministrów właściwego do spraw transportu i właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, znaków i sygnałów obowiązujących w ruchu drogowym, ich znaczenia i zakresu obowiązywania.

Na podstawie powyższego przepisu wydane zostało rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 roku w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem”. Rozporządzenie dzieli znaki drogowe na znaki pionowe w postaci tarcz, tablic z napisami lub symbolami, które występują również w postaci znaków świetlnych, oraz znaki poziome w postaci linii, napisów i symboli umieszczonych na nawierzchni drogi (§ 1 ust. 3 rozporządzenia). Wśród znaków pionowych rozporządzenie wyróżnia znaki ostrzegawcze (oznaczone literą A), znaki zakazu (oznaczone literą B), znaki nakazu (oznaczone literą C), znaki informacyjne (oznaczone literą D), znaki kierunku i miejscowości (oznaczone literą E) oraz znaki uzupełniające (oznaczone literą F). Do kwestii postoju pojazdu w strefie płatnego parkowania odnosi się znak D-44 „Strefa parkowania”. Znak ten, w myśl § 58 ust. 4 rozporządzenia, oznacza wjazd do strefy, w której za postój pojazdu jest pobierana opłata. Podstawowa zatem funkcja znaku D-44 to funkcja informacyjna. Równocześnie jednak § 58 ust. 4 rozporządzenia przewiduje, że w strefie parkowania zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty (za wyjątkiem postoju pojazdów osób lub jednostek, dla których ustalona została zerowa stawka opłaty, oraz postoju pojazdów komunikacji publicznej na wyznaczonych dla nich miejscach).

Nadmienić przy tym należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2004 roku (sygn. akt P 9/03) uznał za dopuszczalne pełnienie przez znak drogowy kilku funkcji, np. funkcji informacji i zakazu, wskazując, że wykładnia językowa art. 7 ust. 1 *Prawa o ruchu drogowym* „nie wyklucza funkcjonowania znaków drogowych łączących w swojej treści kilka funkcji”, co oznacza, że § 58 ust. 4 rozporządzenia, przewidując zakaz postoju pojazdu w strefie płatnego parkowania, nie wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego do wydania tegoż rozporządzenia.

Wskazać zatem należy, iż z treści § 58 ust. 4 rozporządzenia wynika, że ze znakiem D-44 wiąże się funkcja normatywna, gdyż kierujący pojazdem, pozostawiając pojazd w oznaczonej tym znakiem strefie parkowania, ma obowiązek uiścić opłatę za parkowanie pojazdu w takiej strefie. Należy jednakże podkreślić, że znak D-44 nie jest znakiem „normatywnym”, gdyż zakaz postoju pojazdu w strefie parkowania bez uiszczenia opłaty za parkowanie oraz związany z tym zakazem obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie nie wynika ze znaku, lecz z treści § 58 ust. 4 zd. 2 rozporządzenia. To zatem z treści § 58 ust. 4 zd. 2 rozporządzenia wynika powinne zachowanie, jakim jest obowiązek uiszczenia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. Natomiast ustanowienie takiej strefy uchwałą rady gminy (rady miasta) i jej oznaczenie znakiem D-44 stanowi konkretyzację takiego obowiązku.

Podkreślić należy, że stosownie do art. 130a ust. 8 *Prawa o ruchu drogowym* pojazd może zostać unieruchomiony przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół w przypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nie utrudnia ruchu lub nie zagraża bezpieczeństwu, przy czym, w myśl art. 130a ust. 9 *Prawa o ruchu drogowym*, pojazd taki ma

prawo unieruchomić Policja lub straż gminna (miejska). Warunkiem zatem zastosowania urządzeń do blokowania kół jest pozostawienie pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione (przy czym nie utrudnia ruchu ani nie zagraża bezpieczeństwu).

Jak przy tym wskazano, stosownie do § 58 ust. 4 rozporządzenia w strefie parkowania zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty. Z przepisu powyższego wynika zatem nie tylko obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania, lecz także – zakaz postoju pojazdu w takiej strefie bez uiszczenia przedmiotowej opłaty. Można zatem twierdzić, że pozostawienie pojazdu w strefie płatnego parkowania przy równoczesnym braku uiszczenia opłaty za parkowanie oznacza postój pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione. Zawarte w art. 130a ust. 8 *Prawa o ruchu drogowym* określenie "miejsce, gdzie jest to zabronione" zdaje się bowiem oznaczać nie tylko miejsce, w którym nie jest w ogóle dopuszczalny postój pojazdu, ale także miejsce, w którym postój pojazdu jest dozwolony tylko pod pewnymi warunkami albo dla określonej kategorii pojazdów (np. pojazdów uprzywilejowanych). Uiszczenie opłaty jest warunkiem legalnego postoju pojazdu w strefie parkowania, zaś wniesienie opłaty za parkowanie uchyla zakaz pozostawiania pojazdu w takiej strefie.

Tym samym pozostawienie pojazdu w miejscu oznaczonym znakiem D-44 „Strefa parkowania” bez uiszczenia opłaty za parkowanie oznacza, że pojazd pozostawiono w miejscu, gdzie jest to zabronione (por. R. A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LEX, 2008, wyd. III), co w myśl art. 130a ust. 8 i 9 *Prawa o ruchu drogowym* uprawnia Policję lub straż gminną (miejską) do unieruchomienia pojazdu przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół.

Wskazać należy, że art. 92 § 1 *Kodeksu wykroczeń* (Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275 z późn. zm.) penalizuje naruszanie reguł ruchu drogowego wynikających z treści znaku drogowego. Zgodnie bowiem z tym przepisem karze grzywny albo karze nagany podlega osoba, która nie stosuje się do znaku lub sygnału drogowego.

W związku z treścią § 58 ust. 4 rozporządzenia powstało w literaturze przedmiotu zagadnienie, czy przepis art. 92 § 1 *K.w.* ma zastosowanie w odniesieniu do kierujących pojazdami, naruszającymi obowiązek ponoszenia opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Część przedstawicieli doktryny prezentuje bowiem stanowisko, zgodnie z którym „nieuiszczenie opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania, do której wjazd jest oznaczony znakiem D-44 "strefa parkowania", nie wyczerpuje znamion wykroczenia z art. 92 § 1 *K.w.*”, gdyż „znak D-44 "strefa parkowania" informuje o tym, że za postój pojazdu pobierana jest opłata i nie zawiera żadnych zakazów (...). Znak D-44 jest znakiem informacyjnym i podaje kierującemu pojazdem wiadomość, że wjeżdża do strefy, w której za postój pobierana jest opłata” (por. R. A. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Zakamycze, 2005). Na poparcie powyższego stanowiska przedstawiana jest argumentacja, że „obowiązek opłaty nie wynika ze znaku, a z uchwały rady gminy”, zaś „istotą zachowania sprawcy nie jest niezastosowanie się do znaku drogowego, a nieuiszczenie należności za postój”. Zwolennicy przedstawianego poglądu wskazują ponadto, że inny jest przedmiot ochrony przewidziany w przepisach ustawy *o drogach publicznych*, inny zaś w art. 92 § 1 *K.w.*, gdyż „zachowanie polegające na nieuiszczeniu wymaganej należności skierowane jest bezpośrednio przeciwko mieniu; prowadzący parking doznaje uszczerbku na swoim majątku przez jego niepowiększenie w wyniku nieotrzymania należnej mu od sprawcy kwoty za postój pojazdu. Dobrami chronionymi przez art. 92 *K.w.* są bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym.

Postój pojazdu w miejscu niedozwolonym niewątpliwie narusza porządek, a niekiedy i bezpieczeństwo tego ruchu, natomiast trudno powiedzieć, by porządek ten był zagrożony w wyniku nieuiszczenia opłaty za postój pojazdu (por. R. A. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Zakamycze, 2005).

Bardziej uzasadnionym wydaje się jednak stanowisko przeciwne, zgodnie z którym nieuiszczenie opłaty za parkowanie w strefie płatnego parkowania, do której wjazd jest oznaczony znakiem D-44 "strefa parkowania", wyczerpuje znamiona wykroczenia z art. 92 § 1 *Kodeksu wykroczeń*. Do znamion wykroczenia z art. 92 § 1 *K.w.* należy bowiem niestosowanie się do znaku drogowego. Zachowanie sprawcy polega zatem „na braku podporządkowania się dyrektywie płynącej ze znaku lub sygnału drogowego”. Jak wskazuje się w orzecznictwie, „niestosowanie się do znaku lub sygnału drogowego w rozumieniu art. 92 § 1 *K.w.*, penalizowane przez ten przepis, nie oznacza wyłącznie przekroczenia zakazu lub nakazu wyrażonego w treści tego znaku lub sygnału, lecz stanowi brak zachowania zgodnego z prawnie określoną dyrektywą postępowania, związaną z konkretnym znakiem lub sygnałem drogowym” (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 23 września 2009 roku, sygn. akt I KZP 15/09).

Chodzi tu o wszelką treść wynikającą ze znaku drogowego. Dodać w związku z powyższym należy, że treść dyrektyw płynących z poszczególnych znaków drogowych sprecyzowana jest w przepisach prawa odnoszących się do reguł ruchu drogowego, przede wszystkim w przepisach rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, ale część dyrektyw wynika także z przepisów *Prawa o ruchu drogowym*. Zwrócić przy tym należy uwagę, że art. 7 ust. 2 *Prawa o ruchu drogowym* upoważnił ministrów właściwych do spraw transportu oraz do spraw wewnętrznych do określenia nie tylko samych znaków drogowych, ale także ich znaczenia i zakresu obowiązywania.

W związku z powyższym podkreślić można, iż z § 58 ust. 4 rozporządzenia wynika, że w przepisie tym zawarto dyrektywę dalej idącą niż tylko prostą informację o odpłatności za postój pojazdu w takiej strefie. Przepis ten wskazuje bowiem nie tylko, że znak D-44 oznacza wjazd do strefy, w której za postój pojazdu jest pobierana opłata (tzw. strefy parkowania), ale także, że w takiej strefie zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty. Powyższe pozwala prezentować pogląd, że naruszenie wynikającego ze znaku D-44 zakazu wyczerpuje znamiona wykroczenia z art. 92 § 1 *K.w.*, gdyż, jak wskazano, istotą tego wykroczenia jest niestosowanie się do znaku drogowego.

Nieuzasadnione wydaje się zarazem twierdzenie, jakoby § 58 ust. 4 rozporządzenia nie zawierał żadnych zakazów, gdyż ze zdania drugiego tego przepisu wynika zakaz parkowania pojazdu w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia opłaty. Treść tego przepisu obala zatem pogląd, że znak "D-44" zawiera jedynie informację o strefie płatnego parkowania, zaś źródłem obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie w takiej strefie jest wyłącznie stosowna uchwała rady gminy (miasta) podjęta na podstawie ustawy *o drogach publicznych*. Jak bowiem wskazuje się w orzecznictwie, wprowadzie „uchwała rady gminy (rady miasta) o utworzeniu strefy płatnego parkowania determinuje powstanie takiej strefy, wytycza jej granice, określa czas, w jakim parkowanie jest płatne, wprowadza stawki opłat i zasady ich uiszczania” (stanowi zatem podstawę prawną obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie w takiej strefie), jednakże dyrektywa wynikająca ze znaku D-44 „została zdefiniowana w sposób wyraźny w § 58 ust. 4 rozporządzenia *o znakach i sygnałach drogowych*, jednoznacznie zabraniając parkowania w takiej strefie bez uiszczenia opłaty określonej w odpowiedniej uchwale rady gminy (rady miasta)”, co oznacza, że „niezastosowanie się do

znaku "D-44", wyrażającego obowiązek uiszczenia opłaty za parkowanie, jest naruszeniem dyrektywy płynącej z tego znaku i stanowi przekroczenie zakazu sformułowanego w § 58 ust. 4 powołanego wyżej rozporządzenia."(por. postanowienie SN z dnia 23 września 2009 roku, sygn. akt I KZP 15/09).

Wątpliwym wydaje się również pogląd, zgodnie z którym brak zastosowania się do znaku "D-44" nie wyczerpuje znamion wykroczenia przewidzianego w art. 92 § 1 *K.w.* z uwagi na inny przedmiot ochrony. Zgodnie z tym stanowiskiem dobrem, jakie chronione jest treścią znaku D-44, jest bowiem mienie (tj. opłata, jaką ma otrzymać zarządzający drogą), podczas gdy dobrami chronionymi przez przepis art. 92 § 1 *K.w.* są bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym. Odnosząc się do powyższego stanowiska można wprawdzie zgodzić się z twierdzeniem, że z treści § 58 ust. 4 rozporządzenia wynika zamiar ochrony mienia w postaci opłat należnych zarządcy drogi za korzystanie z miejsc parkingowych, jednakże nie jest uzasadniony pogląd, w świetle którego różne są przedmioty ochrony wynikające z określonej w § 58 ust. 4 rozporządzenia treści znaku D-44 oraz z art. 92 § 1 *K.w.* Można wprawdzie zgodzić się ze stanowiskiem, że art. 92 § 1 *K.w.*, penalizując niestosowanie się do znaków i sygnałów drogowych, ma na celu ochronę zasad bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, ale zasady te są jedynie pośrednio przedmiotem ochrony. Przepis art. 92 § 1 *K.w.* nie odwołuje się bowiem do wskazanych zasad, lecz do znaków lub sygnałów drogowych. Jak zatem wskazano w powoływanym wyżej postanowieniu SN z dnia 23 września 2009 roku (sygn. akt I KZP 15/09) „podstawowym dobrem chronionym wyrażanym przez art. 92 § 1 *k.w.* jest przestrzeganie obowiązku stosowania się do dyrektyw płynących ze znaków lub sygnałów drogowych lub poleceń osoby uprawnionej do kierowania tym ruchem albo jego kontroli.". Tym samym „niestosowanie się do znaku lub sygnału drogowego w rozumieniu art. 92 § 1 *K.w.*, penalizowane przez ten przepis, nie oznacza wyłącznie przekroczenia zakazu lub nakazu wyrażonego (wprost) w treści tego znaku lub sygnału, lecz stanowi brak zachowania zgodnego z prawnie określoną dyrektywą postępowania, związaną z konkretnym znakiem lub sygnałem drogowym”.

Powyższe oznacza, że znamiona wykroczenia określone w powołanym przepisie wyczerpuje każde naruszenie treści dyrektywy wynikającej z dowolnego znaku drogowego, w tym również znaku drogowego D-44. Z uwagi zatem na zawarcie w § 58 ust. 4 rozporządzenia zakazu postoju pojazdu w strefie płatnego parkowania, przyjęć można, że znak D-44, pełniąc w pierwszej kolejności funkcję informacyjną, kształtuje także zakaz parkowania pojazdu w strefie płatnego parkowania. Naruszenie zakazu można zatem kwalifikować jako niezastosowanie się do znaku kreującego powyższy zakaz, co oznacza, że naruszenie takie wyczerpuje znamiona wykroczenia z art. 92 § 1 *Kodeksu wykroczeń*.

Z powataniem

MINISTER
SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI
z up. Piotr STACHANCZYK
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów