

IV KONFERENCJA NAUKOWO – TECHNICZNA
MIASTO I TRANSPORT 2010

Obsługa komunikacyjna
Centrum miasta



PŁATNE PARKOWANIE – MOŻLIWOŚCI I OGRANICZENIA

ANNA STRACHOCKA
Warszawa

24 lutego 2010
Politechnika Warszawska
Mała Aula, Plac Politechniki 1

Informacje wstępne



Uniwersytet Warszawski
Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego

Anna Strachocka
Nr albumu: 232447

Funkcjonowanie stref płatnego parkowania
w dużych miastach.
Zagadnienia organizacyjno - finansowe

Praca magisterska
na kierunku: administracja
w zakresie: samorządu terytorialnego i rozwoju lokalnego

Praca wykonana pod kierunkiem:
prof. zw. dr hab. Zygmunta Niewiadomskiego
Szkoła Główna Handlowa

Warszawa, wrzesień 2009

Referat przygotowałam na podstawie wybranych fragmentów mojej pracy magisterskiej:
„Funkcjonowanie stref płatnego parkowania w dużych miastach. Zagadnienia organizacyjno – finansowe”,

obronionej w ubiegłym roku na

Uniwersytecie Warszawskim

Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego

Pracę wykonałam pod kierunkiem

profesora Zygmunta Niewiadomskiego,
kierującego Katedrą Prawa Gospodarczego
w Szkole Głównej Handlowej
oraz pełniącego funkcję sędziego
Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jest to praca o charakterze interdyscyplinarnym,
dla której podstawowe dane zostały uzyskane
bezpośrednio od jednostek zajmujących się płatnym
parkowaniem w 5 z 7 największych miast w Polsce.

W zakresie inżynierii ruchu

korzystałam z udostępnionych materiałów
i bezpośredniej pomocy

profesora Wojciecha Suchorzewskiego

(prowadzącego obrady tej sesji - dziękuję).

Winna też jestem podziękowania pracownikom stref
płatnego parkowania w analizowanych miastach, z
którymi się kontaktowałam, za otwartość i chęć
współpracy oraz kolegom inżynierom ruchu,
na których cenne wskazówki i trafne uwagi
zawsze mogłam liczyć.



Pobieranie opłat za parkowanie

jest najstarszą ze współczesnych form oddziaływania ekonomicznego na zachowania komunikacyjne kierujących pojazdami.

Zaczęto je stosować w USA na początku lat 30. ubiegłego wieku.

Pierwotnym celem wprowadzenia opłat, było zniechęcanie osób niezainteresowanych zakupami w określonym sklepie, do parkowania samochodów w jego bezpośrednim sąsiedztwie oraz wymuszanie większej rotacji od klientów.

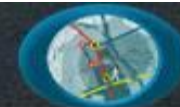
**Opłaty pobierano
wówczas tylko na określonych stanowiskach parkingowych,
bezpośrednio przed sklepami.**

Duża skuteczność oddziaływania ekonomicznego spowodowała, że bardzo szybko zaczęto udoskonalać ten pierwotnie bardzo prymitywny, sposób pobierania opłat.

Działania usprawniające system płatnego parkowania prowadzono w następujących kierunkach:

- **automatyzacja poboru opłat,**
- **dotatkowe zniechęcanie do zbyt długiego parkowania,**
- **prawne ograniczanie czasu postoju.**

Transformacje – automatyzacja opłat



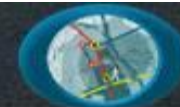
Automatyzacja poboru opłat nastąpiła bardzo szybko.

Dzięki wynalezieniu parkometru, już w 1935 r. pierwsze zastosowanie tych urządzeń objęło od razu obszar całego kwartału w Nowym Jorku. Pobieranie opłat oraz kontrolowanie obowiązku ich uiszczenia stało się proste i przejrzyste.

Dlatego parkometry, systematycznie „odmładzane” pod względem technicznym, stosowane są do dzisiaj i być może nadejdzie dla nich także okres pełnego renesansu, ponieważ ciągle są najskuteczniejsze w automatycznym kontrolowaniu i egzekwowaniu opłat.



Także dzięki parkometrom, lokalne miejsca pobierania opłat funkcjonują w niektórych miastach do dzisiaj, szczególnie tam gdzie przetrwały nawet stare, ale ciągle jeszcze sprawne urządzenia. Często pobiera się w nich opłaty lokalnie wyższe, niż w całej strefie.



W Polsce parkometry są mało znane.

Dotarły do nas późno i funkcjonowały bardzo krótko. Prawdopodobnie pierwsze takie urządzenia ustawiono w połowie lat 70. ubiegłego wieku w Poznaniu, w bezpośrednim sąsiedztwie Międzynarodowych Targów Poznańskich i o ile mi wiadomo, funkcjonowały tylko w okresie imprez targowych.

Na początku lat 90. ubiegłego wieku, przez krótki okres parkometry funkcjonowały w Sopocie. Być może także jeszcze w innych miastach, ale nie przeszukiwałam zbyt starannie zasobów informacji na ten temat.

Transformacje – automatyzacja opłat

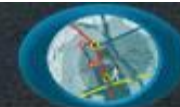


Nie sprawdził się natomiast kierunek zindywidualizowania parkometrów, które jako parkulatory, można było umieszczać za szybą wewnątrz samochodów. Ale parkomaty, urządzenia zbiorcze opracowane dla potrzeb ładowania parkulatorów, wskazały nowy kierunek automatyzacji pobierania opłat.

Obecnie pobieranie opłat za parkowanie zostało zdominowane przez automaty wydające bilety parkingowe (automaty parkingowe), które często nazywa się potocznie parkomatami



Transformacje – automatyzacja opłat



Nie wykluczone, że w przyszłości będziemy płacili za parkowanie głównie za pośrednictwem telefonów komórkowych. Na razie jednak (poza Japonią), ta forma nie cieszy jeszcze dużą popularnością.



Transformacje – „zachęty” do skracania postoju



„Zachęty” do skracania postoju:

- wysokość stawki podstawowej,
- progresja wysokości opłat,
- limitowanie czasu, za jaki można jednorazowo zapłacić,
- ograniczenie kwoty jednorazowej opłaty.

Opłaty podnosi się za czas parkowania dłuższy niż pierwsza godzina oraz za każdą następną godzinę (nieraz także w interwałach co pół godziny).

W urządzeniach do pobierania opłat możliwe jest również wprowadzenie ograniczenia czasu, za jaki można wnieść najwyższą opłatę. Możliwe są również ograniczenia kwotowe. O ile mi wiadomo w Polsce nie wykorzystuje się możliwości urządzeń technicznych w tym zakresie.

Polskie prawo ogranicza:

- wysokość stawki podstawowej do 3,00 zł,
- wysokość progresji do 20 % stawki za poprzednią godzinę,
- zakres progresji wyłącznie do drugiej i trzeciej godziny.

Wzrost opłat w odniesieniu do stawki podstawowej w zależności od progresji:

Bez progresji	Dopuszczalna progresja	Progresja prosta 20 %
1	1,00	1,00
2	2,20	2,20
3	3,64	3,60
4	4,64	5,20
5	5,64	7,00
6	6,64	9,00
7	7,64	11,20
8	8,64	13,60
9	9,64	16,20
10	10,64	19,00

Transformacje – „zachęty” do skracania postoju



W starych parkometrach dość powszechnie stosowane są urządzenia zintegrowane z pętlą indukcyjną, które blokują możliwość wniesienia następnej opłaty, jeżeli parkujący samochód nie opuścił swojego stanowiska.

Z kolei parkometry najnowszej generacji przekazują do centrali informację o każdym przekroczeniu czasu postoju, a po dalszym przekroczeniu czasu postoju mogą nawet blokować możliwość wyjazdu takiego samochodu.





Prawne ograniczanie czasu postoju

polega na wprowadzeniu znaku drogowego „**strefa ograniczonego postoju**”.

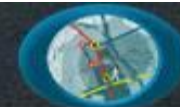
W takiej strefie wymaga się od kierujących pojazdami umieszczenia w widocznym miejscu zegara parkingowego, umożliwiającego skontrolowanie czasu postoju samochodu.

W Polsce jest to znak B-39 (stosowany ze znakiem B-40 oznaczającym koniec strefy), który początkowo miał być podstawą do pobierania opłat (i nawet funkcjonował w takiej roli w niektórych miastach). Obecnie tak jak w innych krajach, polskie przepisy umożliwiają w strefie wyznaczonej takimi znakami, kontrolę czasu postoju za pomocą zegarów parkingowych.



Strefa ograniczonego postoju



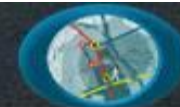


Pierwsza fala szerokiego stosowania opłat za parkowanie przetoczyła się przez Polskę na przełomie lat 70 i 80 ubiegłego wieku, a pretekstem do wprowadzania takich rozwiązań (bo trudno to nazwać podstawą prawną), było **pismo okólne ówczesnego Ministra Finansów**, zalecające stosowanie działań mających na celu „wiązaną środków nabywczych ludności”. W wykazie ponad 20 zalecanych w tym piśmie działań, znalazło się także pobieranie opłat za parkowanie.

Jak łatwo było przewidzieć, rozwiązania wprowadzone na takiej podstawie miały krótki żywot, ponieważ brakowało w nich faktycznej podstawy prawnej. Podstawę taką mogła dać nowa ustawa o drogach publicznych, uchwalona 21 marca 1985 r., jednak przez pierwsze 18 lat były to wyłącznie nieudane próby poszukiwania drogi na skróty.

W pierwotnej wersji (Dz.U.1985.14.60), która weszła w życie 1 października 1985 r., ustawodawca ustanowił, iż: *Korzystanie przez określonych użytkowników z dróg publicznych może być uzależnione od wniesienia przez nich opłat drogowych* (art.13 ust.1). Upoważnił też Radę Ministrów do ewentualnego określenia: *wysokości, trybu i organów właściwych do wymiaru i poboru opłat* (art.13 ust.2 pkt.1), między innymi także za: *parkowanie pojazdów samochodowych* (art.13 ust.2 pkt.1c). Samorządów terenowych jeszcze wówczas nie było.

Podstawy pobierania opłat - historia



Pięć lat później 17 maja 1990 r. przystosowując ustawę o drogach publicznych Do nowego podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy gminy i organy administracji rządowej, wyodrębniono decyzje o pobieraniu opłat, do wyłącznej kompetencji gminy: *Gmina może określać miejsca poza drogami krajowymi, w których pobiera się opłaty za parkowanie pojazdów, wysokość tych opłat, sposób ich pobierania oraz przeznaczenie* (art. 13 ust. 2a).

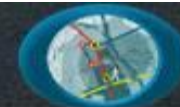
W wypadku miast „prezydenckich” ograniczało to kompetencje samorządu w odniesieniu do dróg krajowych, w wypadku pozostałych gmin rozszerzało ich kompetencje o możliwość wprowadzania opłat na drogach wojewódzkich.

Trzy lata później, przy uchwalonej 28 kwietnia 1993 r. zmianie ustawy w zakresie umożliwiającym pobieranie opłat za przejazdy po autostradach i drogach ekspresowych (art. 13 ust. 2 pkt. 1), został usunięty ust. 2a i zastąpiony pkt. 4 w ust. 2. Wprowadzono też ust. 4 w art. 13, wg którego to *Rada Ministrów miała określić: szczegółowe zasady wprowadzania (wszystkich) opłat, organ administracji państwowej właściwy do ustalania stawek opłat urzędowych oraz organy właściwe do ich pobierania.*

Rozporządzenie Rady Ministrów zostało podpisane z ponad rocznym późnieniem, dopiero 5 lipca 1994 r. Nakazywało stosowanie jednolitych stawek na obszarze miasta, a ich maksymalną wartość określał wojewoda.

Nadal nie było narzędzi prawnych do egzekwowania obowiązku wnoszenia opłat.

Podstawy pobierania opłat - historia



Dopiero prawie sześć lat później (13 lat po wejściu w życie ustawy o drogach publicznych), przy okazji dostosowywania prawa do nowej struktury administracji publicznej od 1 stycznia 1999 r., wprowadzono „nieśmiały” zapis, według którego: *za nieuiszczenie opłat, o których mowa w ust.2 pkt.4* (parkowanie pojazdów samochodowych na drogach) *pobiera się opłaty podwyższone* (art.13 ust. 2a). Określenie szczegółowych zasad..., zarówno w odniesieniu do opłat podstawowych, jak i do opłat podwyższonych, ponownie powierzono Radzie Ministrów.

„Już” półtora roku później, 27 czerwca 2000 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wprowadzania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych zostało podpisane przez Prezesa Rady Ministrów. Po raz pierwszy uwzględniało także opłatę podwyższoną.

Nie uwzględniało natomiast tego, co znalazło się w tekście jednolitym ustawy o drogach publicznych z 2000 r. (Dz.U.2000.71.838), który w art.13 ust.2 dopuszczał dwie dodatkowe możliwości pobierania opłat drogowych za:

- *przejazdy przez obiekty mostowe* (pkt.5)

oraz za:

- *wjazd i poruszanie się po drogach strefy śródmiejskiej* (pkt.6).

Wprowadzono też w art.13b dalsze regulacje prawne odnoszące się do strefy śródmiejskiej.



Prawie dwa i pół roku później, wyrokiem z dnia **10 grudnia 2002 r.**, Trybunał Konstytucyjny potwierdził wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do tego, czy Rada Ministrów miała prawidłową delegację ustawową do wskazywania w drodze rozporządzenia, jaki organ powinien być właściwy do wprowadzenia i egzekwowania opłat za parkowanie (sygnatura akt P6/02).

Stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny

wada prawna miała być usunięta do 30 listopada 2003 r.,

przy czym dotychczasowe przepisy pozostały w mocy do tego terminu.

Na dwa tygodnie przed upływem terminu

wyznaczonego przez Trybunał Konstytucyjny,

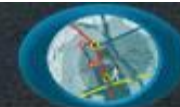
14 listopada 2003 r. Sejm RP uchwalił wymagane zmiany w ustawie o drogach publicznych.

Przy okazji usunięto z ustawy zapisy o możliwości pobierania opłat za:

- przejazdy przez obiekty mostowe

oraz za:

- wjazd i poruszanie się po drogach strefy śródmiejskiej.

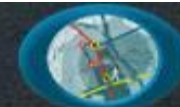


Dopiero po opublikowaniu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych w Dzienniku Ustaw z dn. 24 listopada 2003 r., rady miejskie mogły podejmować odpowiednie uchwały w sprawie ustalenia strefy płatnego parkowania, wysokości stawek opłaty za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie, wysokości opłaty dodatkowej oraz określenia sposobu pobierania tych opłat.

Ponieważ warunkiem wejścia w życie takiej uchwały jest jej opublikowanie w Dzienniku Urzędowym właściwego wojewody, przez ten okres w naszych miastach, nie obowiązywały żadne przepisy dotyczące opłat za parkowanie.

**Były to „dni wolności”,
które umożliwiły uświadomienie
jak istotne dla funkcjonowania centralnych obszarów miast
są opłaty za parkowanie.**

„Dni wolności” – okres bez opłat

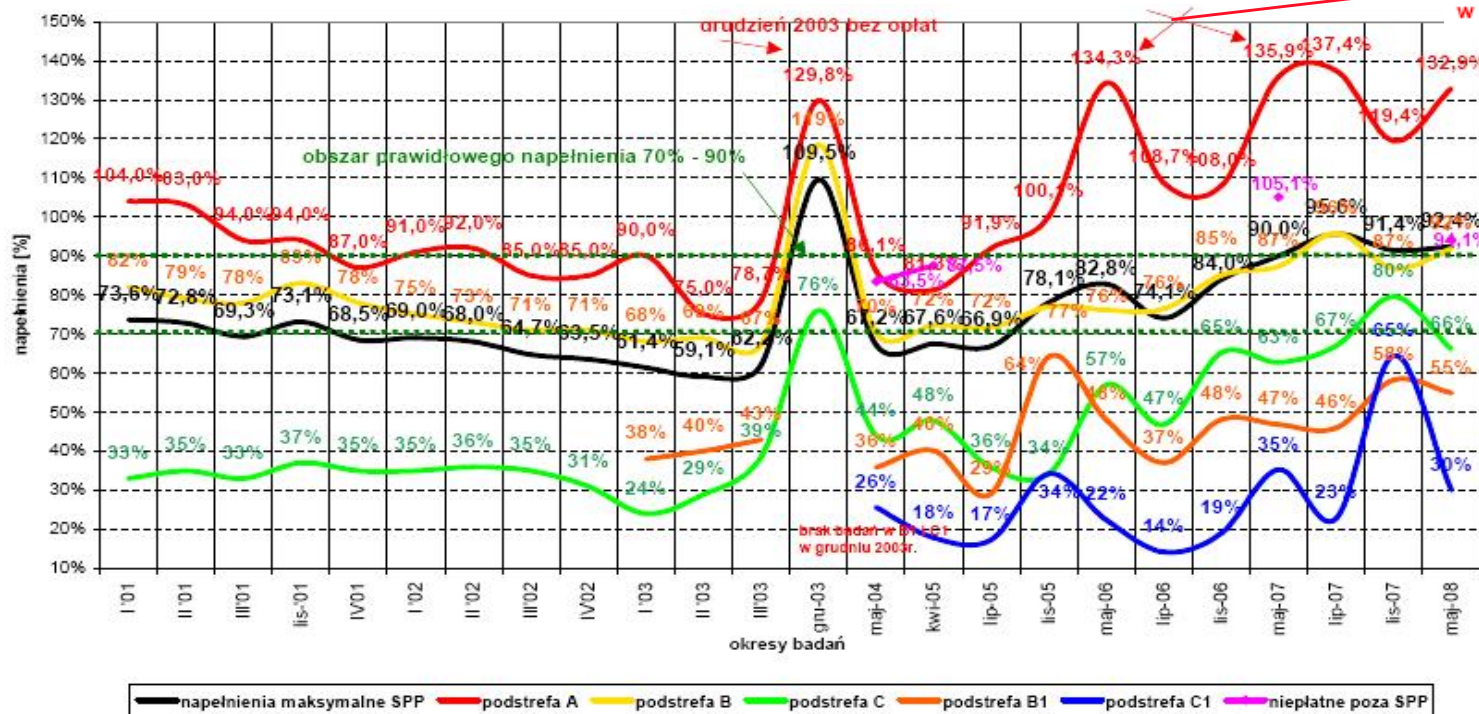


Poznań prowadzi systematyczne badania napełnienia od początku istnienia strefy płatnego parkowania. W grudniu 2003 r. zarejestrowano średni wzrost napełnienia w całej strefie z 59-62% przed do 109,6% po zawieszeniu opłat, a w podstrefach odpowiednio:

- A – z 75-90% do 129,8% (134,3% w 2006 r. i 135,9-137,4% w 2007 r.),
- B – z 67-69% do 119%,
- C – z 24-29% do 76%.

W str. A okresowo nie pobierano opłat w okolicy Pl. Wolności w 2006 i 2007 r.

przed otwarciem parkingu pod pl. Wolności - miejsca w okolicy placu bez opłat; efekt jak w grudniu 2003r. lecz tylko w strefie A

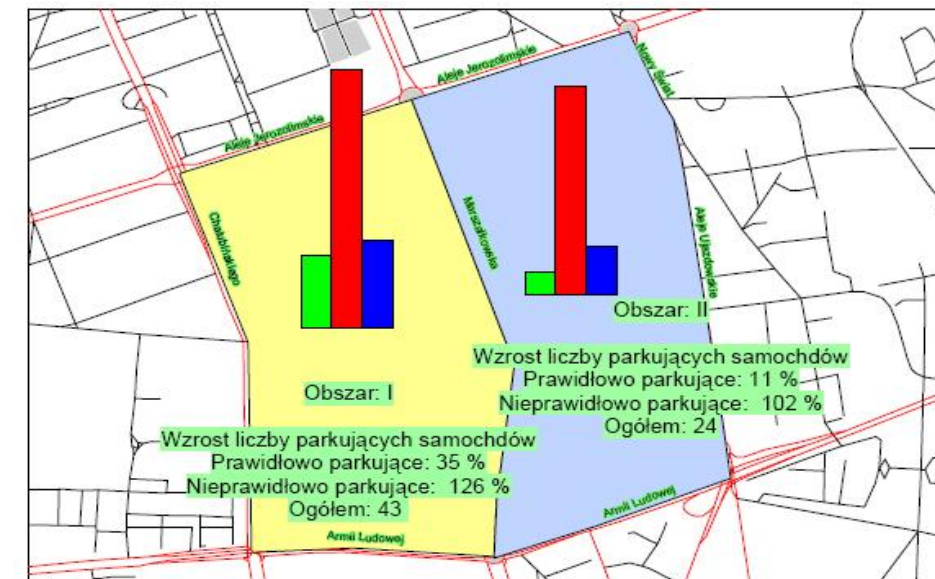


Pracownia Inżynierii
Komunikacyjnej
POZNAŃ
Badanie napełnienia
w Strefie Płatnego
Parkowania w Poznaniu
maj/czerwiec 2008 r.
(zleceńodawca
ZDM w Poznaniu)

„Dni wolności” – okres bez opłat



Warszawa, Instytut Dróg i Mostów Politechniki Warszawskiej przeprowadził badania w ostatnim tygodniu listopada (okres z opłatami) i w pierwszym tygodniu grudnia 2003 r. (okres bez opłat trwał do 10.12), w obszarze ograniczonym ulicami: Al. Jerozolimskie, Al. Ujazdowskie, Trasa Łazienkowska, Chałubińskiego w podziale na dwa obszary. Liczba parkujących samochodów wzrosła średnio o 24 i 43 %, w tym parkujących nieprawidłowo o 102 i 126 %. Przy czym największy wzrost nastąpił na ulicach o małej intensywności parkowania za opłatą (T.Dybiczy – 10 dni wolności).



**Wzrost liczby zaparkowanych samochodów
porównanie pomiarów z 27.11 i 04.12.2003 r.**

„Dni wolności” – okres bez opłat



PRZEPROWADZONO TAKŻE BADANIA ANKIETOWE WŚRÓD KIERUJĄCYCH

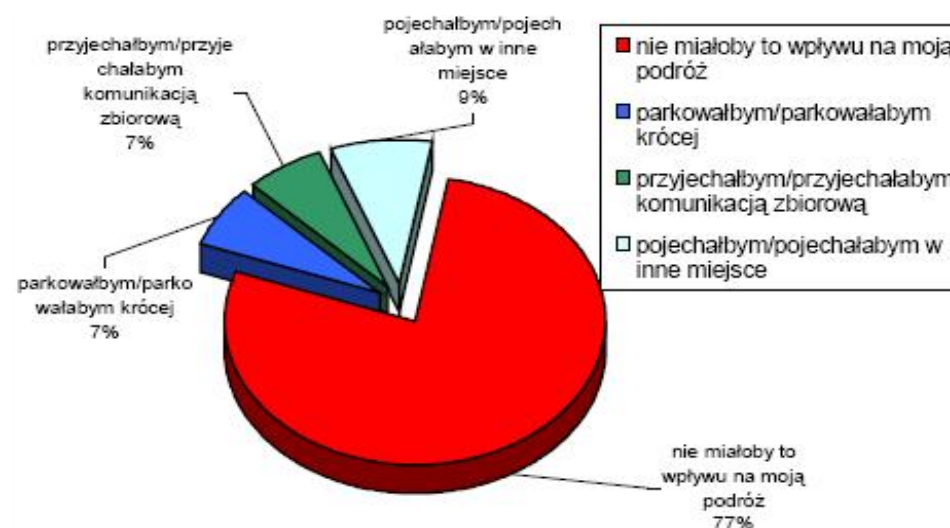
Na pytanie: *czy płatne parkowanie powinno być przywrócone?*



próba: 243 respondentów

58% kierujących odpowiedziało twierdząco (T.Dybicz 10 dni wolności)

Na pytanie: *gdyby ciągle obowiązywało płatne parkowanie, to...?*



próba: 243 respondentów

23% kierujących zmieniłoby swoje zachowanie komunikacyjne (T.Dybicz 10 dni wolności)



Dopiero od grudnia 2003 r., płatne parkowanie w Polsce ma stabilne podstawy prawne, uchwały rad miejskich podjęte na podstawie przepisu ustawy o drogach publicznych, zweryfikowanego przez Trybunał Konstytucyjny.

Nie oznacza to jednak, że nie były i nie będą nadal kontynuowane próby podważenia (nawet w ograniczonym zakresie), prawa obowiązującego w sprawach opłat za parkowanie.

Moralne szkody społeczne, jakie spowodowało ćwierć wieku prób pobierania opłat bez solidnego umocowania prawnego, trzeba będzie jeszcze długo odrabiać.

Podstawy pobierania opłat – ostatnie „bitwy”



Kolejny problem natury prawnej
związanym z płatnym parkowaniem
dotyczył dodatkowej opłaty za, brak opłaty parkingowej.
Była to wątpliwość co do konieczności tworzenia
oraz formy dokumentu (decyzja lub postanowienie),
wymaganego na ogół w postępowaniu egzekucyjnym.
Organy rozstrzygające, różnie ten problem rozpatrywały.
Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny zakończył spór
wydając 7 grudnia 2005 r., wyrok korzystny
dla zarządów dróg (sygn. akt. FSK 2580/04).
W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził, że opłata za parkowanie
jest świadczeniem publicznoprawnym,
obowiązkowym wobec władzy publicznej.
Wynika ona wprost z przepisu prawa, a adresatem normy jest
korzystający z dróg.
Natomiast obowiązkiem zarządu drogi jest jej ściąganie.



Największe zamieszanie wywołał jednak zapis:

w wyznaczonym miejscu, jaki pojawił się w nowym art. 13b ust.1, określającym za co, gdzie i kiedy pobiera się opłatę, o której mowa w art.13 ust.1 pkt. 1.

Zadziwiająca była zgodność większości prawników urzędów miejskich, co do tego, że zapis ten wyklucza pobieranie opłat poza oznakowanymi miejscami parkingowymi.

W nielicznych miastach, które oficjalnie nie przyjmowały takiej interpretacji, na wszelki wypadek unikano kontroli opłat poza oznakowanymi miejscami parkingowymi.

Osobiście poza Warszawą, nie znam innego przykładu miasta, które konsekwentnie nie poddawało się tej presji.

Podstawy pobierania opłat – ostatnie „bitwy”



Negatywną rolę odegrały w tym wypadku także odpowiedzi Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury, w których po wstępnym zastrzeżeniu, iż: *Ministerstwo Infrastruktury nie ma uprawnień do stanowienia powszechnie obowiązującej wykładni prawa*, podawano wewnątrznie niespójną i pokrętną opinię, wspierając w ten sposób negatywne nastawienia do systemów płatnego parkowania oraz przyczyniając się do popularyzacji zachowań lekceważących przepisy o ruchu drogowym.

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY

Departament Dróg i Autostrad

TA4-ab-024-1/09

D893735

Warszawa, dnia 7 lutego 2009 r.

Strefa płatnego parkowania powinna być oznakowana zgodnie z rozporządzeniem Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. Nr 170 poz. 1393) znakiem D-44, który oznacza wjazd do strefy, w której pobierana jest opłata. W strefie tej zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty, z wyjątkiem postoju pojazdów osób lub jednostek, dla których ustalona została zerowa stawka opłaty, oraz postoju pojazdów komunikacji publicznej na wyznaczonych dla nich miejscach. Tak więc obowiązek wyznaczenia miejsc postojowych wynika z ustawy o drogach publicznych, a miejsca do postoju pojazdów powinny zostać wyznaczone poprzez zastosowanie właściwych znaków pionowych i poziomych.



Podstawowym błędem takich opinii było założenie, że:

- **określenie *wyznaczone miejsce***, nie zdefiniowane ale **użyte w ustawie o drogach publicznych**,
- **oznacza to samo co w ustawie *Prawo o ruchu drogowym***.

Tymczasem porównanie definicji takich samych określeń w obu ustawach (np. definicje skrzyżowania), wykazuje że mogą to być definicje diametralnie różne.

Oprócz tego przyjmując za słuszną opinię Departamentu Dróg i Autostrad, musielibyśmy przyjąć, że Minister Infrastruktury

- dopuścił do niezgodności wewnętrznej prawa z zakresu działania ministra właściwego ds. transportu (dotyczącego zarówno dróg publicznych, jak i ruchu na tych drogach).

Gdyby rzeczywiście tak było, należałoby natychmiast zmienić zapis w rozporządzeniu z 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, odnoszący się do znaku D-44 („strefa parkowania”).

Uzasadnione jest w tej sytuacji założenie, że określenie *wyznaczone miejsce* użyte w ustawie o drogach publicznych, odnosi się do miejsca wyznaczonego w celu pobierania opłat za parkowanie pojazdów samochodowych, ustalonego przez właściwą radę gminy jako strefa płatnego parkowania.

Podstawy pobierania opłat – ostatnie „bitwy”



Analizując ten problem w swojej pracy powołałam się na stanowisko warszawskiego Zarządu Dróg Miejskich w odpowiedzi na skargę do WSA, w którym stwierdził, że chodzi tu o wyznaczone miejsca związane z płatnościami, czyli automaty parkingowe.

Ale dodatkowo zwróciłam uwagę na to, że we wszystkich wcześniejszych uzasadnieniach dotyczących tego problemu, nie wzięto pod uwagę dość prostej przyczyny - interpretacji znaków drogowych związanych ze strefą płatnego parkowania. Moim zdaniem, rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U.02.170.1393), jest jako jedyne ustawowo powołane do określenia znaków i sygnałów: **obowiązujących w ruchu drogowym, ich znaczenia i zakresu obowiązywania** (§1 ust.1), tworzących jedyny w swoim rodzaju kod umożliwiający porozumienie z uczestnikami ruchu drogowego. Według tego rozporządzenia: *Znak D-44 "strefa parkowania" oznacza wjazd do strefy, w której za postój pojazdu jest pobierana opłata. W strefie tej zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty, z wyjątkiem postoju pojazdów osób lub jednostek, dla których ustalona została zerowa stawka opłaty, oraz postoju pojazdów komunikacji publicznej na wyznaczonych dla nich miejscach* (§ 58 ust. 4).



Dlatego z dużą satysfakcją przeczytałam **postanowienie Sądu Najwyższego z dn. 23 września 2009 r.**, który odmówił podjęcia uchwały dotyczącej rozpoznania prawnego w sprawie zastosowania art. 92 § 1 kw (kto nie stosuje się do znaku), do związanego ze znakiem D-44, zacytowanego wcześniej § 58 ust. 4 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, **ponieważ bezpośrednio z obowiązującego prawa wynika iż:**

niestosowanie się do znaku lub sygnału drogowego (...), 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
(sygn. akt. I KZP 15/09).

Należy mieć nadzieję, że to stanowisko Sądu Najwyższego rozproszyło ostatnie wątpliwości co do konieczności przestrzegania zasad obowiązujących w strefach płatnego parkowania.



Do połowy 1999 r. granice strefy płatnego parkowania były oznaczone znakami pionowymi B-39 („strefa ograniczonego postoju”) oraz B-40 („koniec strefy ograniczonego postoju”). Do obszaru regulacji prawnych ustawy *Prawo o ruchu drogowym*, zasada ta została przeniesiona z poprzedniego stanu prawnego, po raz pierwszy w rozporządzeniu Ministrów Komunikacji i Spraw Wewnętrznych z dnia 9 sierpnia 1983 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U.1983.50.224).

Bilety potwierdzające uiszczenie opłaty miały być jednym ze sposobów kontrolowania czasu postoju, co należy uznać za dość karkołomną „figurę” prawną.

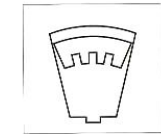
1 lipca 1999 r. weszło w życie rozporządzenie Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 21 czerwca 1999 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, które po raz pierwszy wprowadziło w Polsce znak D-44 „strefa parkowania” (wraz ze znakiem D-45 oznaczającym koniec takiej strefy),

**jako właściwe oznakowanie strefy,
w której zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty.**

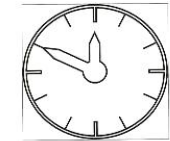
Wyznaczanie miejsca SPP – do 30.06.1999



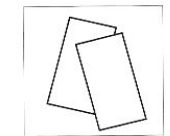
Zgodnie z ostatnim przed zmianą sposobem wyznaczania strefy płatnego parkowania, rozporządzeniem Ministrów Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 11 stycznia 1993 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, znak B-39 oznaczał: wjazd do strefy w obszarze zabudowanym, w której postój na wszystkich drogach podlega specjalnym ograniczeniom i czas jego trwania jest sprawdzany w sposób przyjęty w danej miejscowości. Rodzaj ograniczeń lub sposób sprawdzania czasu trwania postoju podany jest za pomocą symbolu lub napisu w dolnej części znaku. (Dz.U.93.32.145, §6 ust.23).



a) parkometru



b) karty zegarowej



c) biletu

Znak B-39, tak jak obecnie nie dotyczył pojazdów publicznej komunikacji zbiorowej zatrzymujących się na ustalonych dla nich przystankach i taksówek na wyznaczonych dla nich miejscach postoju. Dotyczył natomiast wówczas wszystkich miejsc, w których dozwolony był postój pozostałych pojazdów, zarówno oznaczonych znakiem D-18 („parking”) i wszystkimi modyfikacjami tego znaku, jak i nieoznaczonych żadnymi znakami informacyjnymi. Postój w miejscach niedozwolonych, był oczywiście zabroniony na podstawie przepisów ogólnych.



Wyznaczone miejsce strefy płatnego parkowania i granice terenowe jej obowiązywania

wskazują znaki:

- D-44 („strefa parkowania”)
- oraz
- D-45 („koniec strefy parkowania”).

Znaki te ustawiane są na granicy określonego obszaru w mieście, na podstawie projektu organizacji ruchu, zatwierdzonego przez właściwy organ zarządzający ruchem.

Granica obszaru została wcześniej określona w uchwale rady miasta o ustanowieniu strefy płatnego parkowania, zgodnie z procedurą określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dn. 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U.03.177.1729).



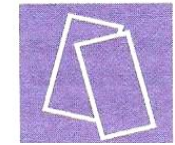
Wyznaczanie miejsca SPP – obecnie



Na znaku D-44 podawana jest informacja o tym, w jakie dni tygodnia i w jakich godzinach postój w strefie jest płatny. Może być podany symbol określający sposób pobierania opłaty, ale wśród obecnie obowiązujących symboli przewidzianych do stosowania na znaku D-44, nie ma oznaczeń dla najnowszych sposobów wnoszenia opłat:

- automaty parkingowe, albo
- telefony komórkowe.

Jednak jak wynika z obserwacji, parkujący nie mają wątpliwości do czego służą zainstalowane automaty parkingowe i nie jest to tematem sporów lub dyskusji z osobami Kontrolującymi prawidłowość parkowania. Natomiast przy korzystaniu z telefonów komórkowych, wykazują nawet szczególną pomysłowość

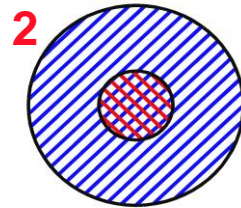
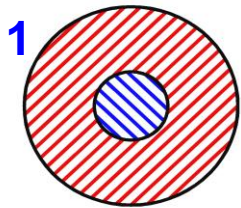


Symbol zegara parkingowego przeniesiony niepotrzebnie z zestawu symboli dla znaku B-39 może być w niektórych sytuacjach także sposobem pobierania opłat.



Zgodnie z prawem o ruchu drogowym, możliwe są dwa warianty wykorzystania strefy ograniczonego postoju w połączeniu ze strefą płatnego parkowania:

- strefa płatnego parkowania zlokalizowana wewnątrz strefy ograniczonego postoju;
 - strefa ograniczonego postoju zlokalizowana wewnątrz strefy płatnego parkowania.
- Warianty te różnią się istotnie między sobą pod względem funkcjonalno – prawnym.



1 Jeżeli strefa płatnego parkowania zlokalizowana jest wewnątrz strefy ograniczonego postoju, to zgodnie z §29 ust. pkt. 2 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych, znak B-39 nie dotyczy: *pojazdu zatrzymującego się w miejscu oznaczonym znakiem (...) D-44* (zasada ta odnosi się również do pozostałych znaków wyznaczających miejsca parkowania). Oznacza to, że strefa płatnego parkowania wyznaczona wewnątrz strefy ograniczonego postoju, kasuje ograniczenia wprowadzone znakiem B-39.

2 Kiedy strefa ograniczonego postoju jest zlokalizowana wewnątrz strefy płatnego parkowania. Prawo o ruchu drogowym nie przewiduje żadnych rozwiązań kasujących działanie znaku D-44, poza znakiem D-45 („koniec strefy płatnego parkowania”). Zwolnienie z obowiązku wnoszenia opłat, dotyczące: *pojazdów osób lub jednostek, dla których ustalona została zerowa stawka opłaty, oraz postoju pojazdów komunikacji publicznej na wyznaczonych dla nich miejscach*, wynikają z zapisu dotyczącego znaku D-44 i stanowią integralną część prawa o ruchu drogowym, odnoszącą się do tego znaku. Oznacza to, że w strefie ograniczonego postoju wyznaczonej wewnątrz strefy płatnego parkowania, oprócz ograniczeń wynikających z zastosowania znaku B-39 („strefa ograniczonego postoju”), nadal obowiązuje wniesienie opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego. Zasada ta obowiązuje również w odniesieniu do innych znaków drogowych umieszczanych wewnątrz strefy płatnego parkowania.

Podstawy pobierania opłat - podsumowanie



Na przestrzeni trzydziestu lat stosowania opłat za parkowanie na drogach publicznych w Polsce, można wyodrębnić następujące okresy różnych stanów i interpretacji prawa:

Koniec lat 70. ub.w. – „prawo powielaczowe”

01.10.1985 – 06.1990 – pierwsze prawo ustawowe

(ust. o dr. publ.), z delegacją dla Rady Ministrów

17.05.1990 – 06.1993 – wyłączne kompetencje gminy

28.04.1993 – 12.1998 – Rada Ministrów i wojewoda ...

...ale do 05.07.1994 – brak aktu wykonawczego

01.01.1999 – 12.2003 – opłata podwyższona...

...ale do 27.06.2000 – brak rozp. RM -----

01.07.1999 rozp. w spr. znaków i sygn. drog. (D-44)

01.07.2000 – rozp. RM nie uwzględniające zmian w ustawie (opłaty za wjazd do str. centr.)

i wada prawna stw. przez TK 10 grudnia 2002 r.

14.11.2003 r. – zm. ust. o dr. publ. wg TK

ale usunięto opłaty za wjazd do str. centralnej

Grudzień 2003 – styczeń 2004 r. – „dni wolności”

2004 – 2005 r. – podważanie post. egzekucyjnego

2004 – 10.2009 r. – podważanie zakazu wynik. z D-44

od 10.2009 r. – stabilne podstawy prawne

Znak B-39 „strefa ograniczonego postoju”, jako podstawa do kontroli czasu postoju przez pobieranie opłat

Wprowadzenie znaku D-44 „strefa parkowania”, w której zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty



Konieczność reglamentowania dostępu do całego terenu zabudowanego lub jego części, towarzyszy miastom nieomal od początków urbanizacji. Jednak dopiero motoryzacja i jej dostępność spowodowały, że problem stał się tak powszechny, jak obecnie.

Władze lokalne muszą dokonać niezwykle istotnego wyboru:

- zatroszczyć się o to by miasto funkcjonowało demokratycznie – dając równe prawa dostępu do obszaru o przekroczonej chłonności komunikacyjnej wszystkim jego obywatelom,
- czy przekształcić je w miasto kastowe - w którym dostęp do takich obszarów będą miały tylko osoby bogate i korzystające ze specjalnych przywilejów.

Każde z tych działań wymaga wprowadzenia reglamentacji dostępu.

Różnią się one tylko kryteriami tej reglamentacji.

Wieloletnie doświadczenia różnych krajów wykazały, że najskuteczniejszym sposobem reglamentacji dostępu do określonych obszarów miasta, jest pobieranie opłat.



Obecnie w Europie, stosuje się pobieranie opłat:

- za wjazd do miasta lub jego określonej części
- oraz
- za parkowanie.

Drugie z wymienionych rozwiązań stosuje się od lat 30. ubiegłego wieku i dlatego jest ono najbardziej rozpowszechnione,

Opłaty za wjazd zaczęto stosować w Europie, dopiero w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku.

Oba rodzaje reglamentacji dostępu wzajemnie się uzupełniają. Wprowadzając opłaty za wjazd, nigdzie nie zlikwidowano, ani nie ograniczono pobierania opłat za parkowanie.



Z zebranych i przeanalizowanych w mojej pracy magisterskiej materiałów wynika, że prawo obowiązujące obecnie w Polsce poważnie utrudnia, a w dużych miastach wręcz uniemożliwia prawidłowe wykorzystanie opłat za parkowanie, jako sposobu reglamentacji najbardziej nieracjonalnych dojazdów do centralnych obszarów miast – samochodami indywidualnymi. Poważnym mankamentem naszego prawa, jest nieracjonalne i niczym nie uzasadnione ograniczenie:

- wysokości stawki

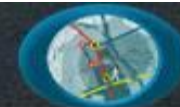
oraz

- wysokości i czasu trwania progresji,
- na poziomie uniemożliwiającym zrównoważenie popytu z podażą miejsc parkingowych w centralnych obszarach dużych miast.



Także prawo lokalne, uchwalane przez rady miejskie, tylko w niewielkim stopniu wykorzystuje nawet takie możliwości, na jakie w ograniczonym zakresie zezwala im ustawa o drogach publicznych. Mimo iż w bezpośredniej obsłudze stref płatnego parkowania pracują na ogół osoby doskonale znające zagadnienia organizacyjne i prawne dotyczące parkowania, w tym w szczególności odnoszące się do parkowania płatnego, zdarza się że prawo lokalne uchwalane przez rady miast, przygotowywane jest niestarannie, w sposób wykazujący niedostatki wiedzy elementarnej i brak znajomości właściwych celów stosowania parkowania płatnego. Bywa tak, że uchwalone rozwiązania są po kilku miesiącach zmieniane. Nie zawsze też są one zgodne z obowiązującym w Polsce prawem.

Mankamenty prawno - społeczne



W trzydziestoletnim okresie stosowania w Polsce opłat za parkowanie pojazdów samochodowych w miastach, tylko ostatnie 6 lat można uznać za względnie stabilne pod względem prawnym.

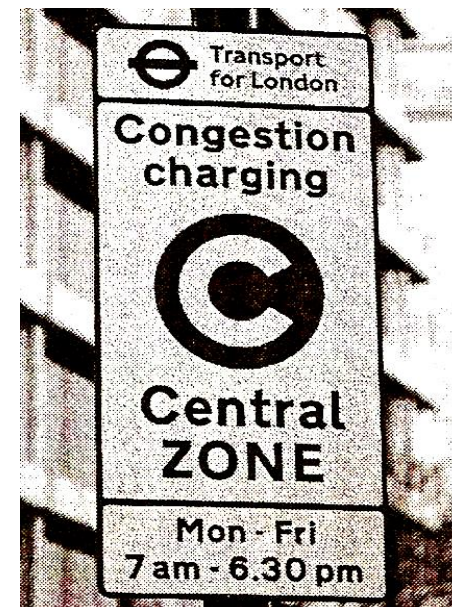
W listopadzie 2003 r., Sejm RP określił w ustawie o drogach publicznych, maksymalną wysokość stawki opłaty za parkowanie oraz maksymalną wysokość i zakres stosowania progresji tej opłaty, w trybie przewidzianym dla daniny publicznej.

Jednak zawarte w ustawie o drogach publicznych zasady wyznaczania stref parkowania płatnego nie odpowiadają zasadom daniny.

Z zasad tych wynika, że głównym celem pobierania opłaty za parkowanie jest wymuszenie rotacji pojazdów samochodowych, a nie zwiększenie dochodów publicznych.

Tak kwalifikowane są opłaty za parkowanie oraz opłaty za wjazd do określonego obszaru miasta w krajach zachodniej Europy.

Najlepiej oddaje charakter tych opłat nazwa, jakiej używa się w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do opłat pobieranych za wjazd do centrum Londynu – „opłata kongestyjna” („congestion charging”).





Także wewnątrz zapis ustawy dotyczący płatnego parkowania jest niekonsekwentny, zalecając wyznaczanie stref płatnego parkowania w celu zwiększenia rotacji samochodów równocześnie uniemożliwia zwiększenie rotacji przez ustalenie górnej granicy stawki opłaty na zbyt niskim poziomie.

Wiele zastrzeżeń budzą też niektóre zasady funkcjonowania stref płatnego parkowania określone w prawie lokalnym. Zdarza się, że przeważają tendencje do traktowania parkowania płatnego jako źródła dochodu, a nie jako narzędzia wdrażania racjonalnej polityki transportowej i strategii zarządzania ruchem w mieście.

Na podstawie analizy uzyskanych danych o wielkościach i strukturze Uzyskiwanych wpływów oraz strukturach organizacyjnych stref płatnego parkowania w analizowanych pięciu miastach, można stwierdzić, że najbliższe właściwemu modelowi takiej strefy są miasta konsekwentnie przestrzegające przepisów prawa w tym zakresie.

Należy do nich Warszawa i Poznań, miasta w których uzyskano efekty zmniejszenia zatłoczenia potwierdzone badaniami, jednak mniejsze niż potrzebne .



Gdyby istniały możliwości zwiększenia stawek i stopnia oraz okresu progresji opłat i rady tych miast zdecydowały się na bardziej restrykcyjne opłaty, strefy parkowania płatnego w tych miastach, mogłyby odgrywać istotną rolę w kształtowaniu racjonalnych zachowań komunikacyjnych mieszkańców. Z kolei miasta, które ustaliły zasady funkcjonowania strefy głównie pod kątem możliwości uzyskiwania możliwie jak największych wpłat, nie uzyskują oczekiwanych efektów zmniejszenia zatłoczenia w obszarach płatnego parkowania. Jest też bardzo prawdopodobne, że uzyskane wpłaty byłyby większe, gdyby w tych miastach ograniczono przywileje i możliwości wnoszenia opłat w sposób zryczałtowany. Szczególnie wyraźnie widać to na strukturze wpływów w Szczecinie. Pewne wątpliwości budzi też nadmiar przywilejów zastosowanych w Łodzi.

Egzekwowanie opłat



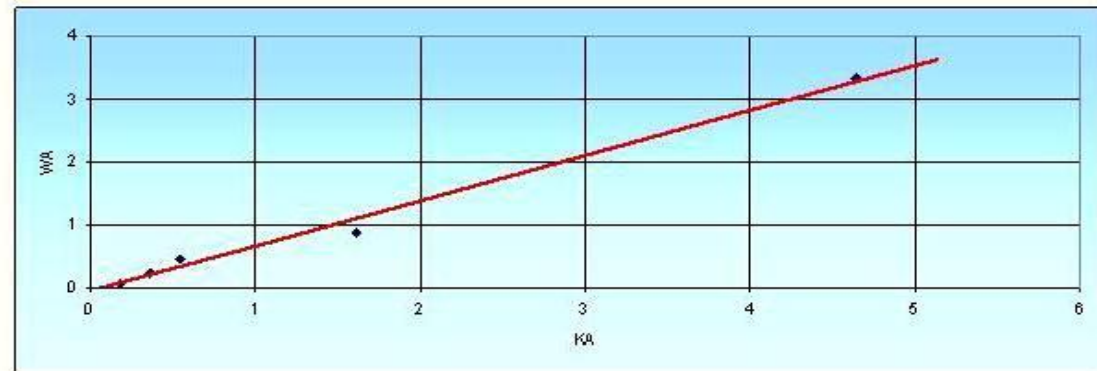
Nieco inaczej kształtuje się ocena miast, jeżeli chodzi o egzekwowanie obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie i egzekucja opłat dodatkowych, nałożonych na użytkowników strefy, parkujących bez wymaganej opłaty. Najlepsze efekty uzyskał w tym zakresie Szczecin oraz Poznań



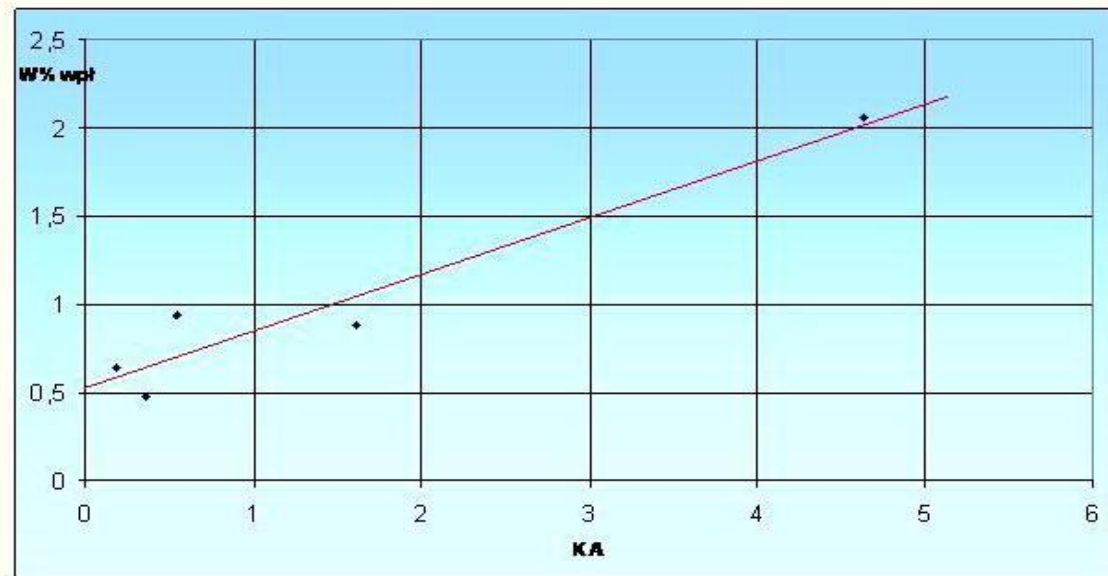
Możliwość prognozowania poziomu egzekwowania opłat



W obu sprawach stwierdzono, że istnieje wyraźna zależność pomiędzy nasyceniem strefy kontrolerami i uzyskanymi efektami. Przy czym zależność ta jest silniejsza w odniesieniu do liczby kontrolerów przypadających na jednostkę powierzchni strefy niż w odniesieniu do liczby kontrolerów przypadających na stanowisko parkingowe w strefie. Ale to są dane tylko z pięciu miast.



Zależność wartości wpływów z opłat dodatkowych na jednostkę powierzchni strefy (WA) od stopnia nasycenia strefy kontrolerami (KA) [porównanie do średniej]



Zależność procentu uzyskanych wpływów z opłat dodatkowych (W % wpł.) od stopnia nasycenia powierzchni strefy kontrolerami (KA) [porównanie do średniej]



Niezależnie od powyższych uwag krytycznych, należy zauważyć, że władze miast i jednostki zarządzające analizowanymi strefami ciągle doskonala obowiązujące prawo miejscowe i swoje rozwiązania organizacyjne.

W każdym z analizowanych miast, pomiędzy okresem objętym analizą i zakończeniem mojej pracy dyplomowej, zaszły zmiany potwierdzające powyższą tezę. Przy czym tylko w Warszawie zdecydowano się na istotne powiększenie strefy płatnego parkowania.

Uważam też, że brakuje organizacji, nawet nieformalnej, która ułatwiłaby miastom eksploatującym strefy płatnego parkowania, wymianę doświadczeń i poglądów na istotne dla nich sprawy.

Obecnie każde miasto w Polsce rozwiązuje swoje problemy z parkowaniem płatnym i boryka się z kłopotami, nieomal wyłącznie we własnym zakresie.

Gdyby funkcjonowała lepsza wymiana materiałów i doświadczeń między miastami, wielu błędów dałoby się uniknąć. Łatwiej też byłoby zabiegać o urealnienie obowiązującego prawa i zlikwidowanie nieuzasadnionych ograniczeń.

Ograniczenia



Ustabilizowanie podstaw prawnych funkcjonowania stref płatnego parkowania w Polsce, nie oznacza jeszcze końca problemów i kłopotów związanych z funkcjonowaniem takich rozwiązań w naszych miastach. Najistotniejsze dla polskich miast ograniczenia i problemy w tym zakresie, można wyspecyfikować w następujących grupach:

PRAWNE (prawo krajowe):

- nadmierne i nierealne ograniczenie maksymalnej stawki opłat;
- nadmierne ograniczenie poziomu progresji opłat;
- ograniczenie czasu trwania progresji opłat;
- brak możliwości pobierania opłat w soboty i w święta, nawet w obszarach o wzmożonym ruchu samochodowym w takich dniach;
- brak możliwości zróżnicowania stawek opłat w zależności od wielkości pojazdu samochodowego;

PRAWNE (prawo krajowe) c.d.:

- nadmierne ograniczenie maksymalnej wysokości opłaty dodatkowej w stosunku do stawki godzinowej oraz w odniesieniu do innych opłat i kar przewidzianych w ustawie o drogach publicznych;
- nieokreślony ustawowo termin konieczności wniesienia opłaty dodatkowej;
- nadmierna ilość uprzywilejowanych i korzystających z udogodnień, zdefiniowanych w sposób nieprecyzyjny;



PRAWNE (prawo krajowe) c.d.:

- brak dostatecznej ochrony prawnej osób kontrolujących;
- nieokreślone uprawnienia osób kontrolujących;
- system kart parkingowych utrudniający kontrolę ich prawidłowości;
- brak regulacji prawnych dostosowanych do wprowadzania stref płatnego parkowania w miastach innych niż funkcjonujące na prawach powiatu;

PRAWNE (prawo miejscowe):

- skłonność do rozszerzania grup korzystających z przywilejów i udogodnień;
- zbyt niskie ceny abonamentów dla mieszkańców;
- nie zawsze właściwie określone granice stref i ich wielkości;
- niewykorzystywane możliwości łączenia ograniczeń czasowych z opłatami za parkowanie;
- wyznaczanie miejsc parkingowych w strefie parkowania płatnego w miejscach, w których przepisy ogólne zakazują parkowania;
- niespójna polityka wzajemnych relacji cen za parkowania w pasie drogowym z cenami na parkingach wydzielonych;



ORGANIZACYJNE:

- preferowanie funkcji strefy płatnego parkowania jako źródła dochodu miasta, w stosunku do funkcji środka realizacji polityki transportowej i strategii zarządzania ruchem;
- niedocenianie konieczności kontroli i egzekwowania opłat;
- jakość i zużycie sprzętu do poboru opłat i sprzętu do kontroli;
- niedocenianie potrzeby priorytetu sprawnej kontroli przy wprowadzaniu nowych technik wnoszenia opłat;
- niespójne kierunki działań różnych służb funkcjonujących w obszarze jednego miasta;
- słaba skuteczność egzekucji opłat dodatkowych;

ORGANIZACYJNE c.d.:

- konieczność systematycznego prowadzenia badań popytu i podaży miejsc parkingowych;
- ciągle niewykorzystane możliwości partnerstwa publiczno – prywatnego w strefach płatnego parkowania;
- niedostateczna współpraca i wymiana doświadczeń między miastami;

SPOŁECZNE:

- brak właściwego, zrozumiałego dla mieszkańców miast zdefiniowania celu pobierania opłat za parkowanie;
- niedostateczna popularyzacja celów i efektów wprowadzania stref płatnego parkowania;

Dziękuję za uwagę



mgr Anna Strachocka
(anstra@poczta.onet.pl)