



Zarząd Dróg Miejskich

ul. Chmielna 120, 00-801 Warszawa, tel. 22 55 89 000, faks 22 620 06 08
kancelaria@zdm.waw.pl, zdm.waw.pl, facebook.pl/zdm.warszawa

Warszawa, dn. 20 marca 2025 r.

GPP.4080.4.2025.AKA.2

Pan
Piotr Mierzejewski
Dyrektor Zespołu Prawa
Administracyjnego i Gospodarczego
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
ePUAP: /RPO/SkrytkaESP

Dot.: V.565.32.2025.TS

Szanowny Panie Dyrektorze,

w nawiązaniu do pisma z dnia 17 lutego br., w sprawie parkomatów umieszczonych w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w Warszawie (dalej: SPPN), Zarząd Dróg Miejskich (dalej również: ZDM) dziękuje za przedstawione stanowisko, które stanowi okazję do zaprezentowania przez m.st. Warszawa argumentów za przyjętym rozwiązaniem, jak również, mamy nadzieję, będzie odpowiednim początkiem dyskusji na temat funkcjonowania stref płatnego parkowania w przyszłości. Wobec czego uprzejmie proszę o przyjęcie niniejszego stanowiska.

Wobec zwiększającej się liczby pojazdów samochodowych, a zatem zwiększającego się ruchu pojazdów oraz popytu na miejsca postojowe, szczególnie w dużych miastach, centrach mniejszych miejscowości czy obszarach cieszących się zainteresowaniem przyjezdnych np. z powodów gospodarczych, usługowych, rozrywkowych czy turystycznych, ustawodawca umożliwił zainteresowanym samorządom, utworzenie stref płatnego parkowania, wprowadzając narzędzie w postaci stref płatnego parkowania w *ustawie o drogach publicznych*¹. Obecnie strefy płatnego parkowania funkcjonują w kilkudziesięciu miejscowościach na terenie całego kraju.

Decyzja o utworzeniu strefy płatnego parkowania nie jest obligatoryjna. Ustawodawca nie wskazał kryteriów, których zaistnienie wymusza na lokalnym samorządzie utworzenie strefy. Decyzja w tym

¹ Dz. U. 2024 r. poz. 320 ze zm., dalej: [udp]

zakresie, zgodnie z obowiązującym prawem, pozostaje „w rękach” organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego w postaci rady gminy (rady miasta). Wniosek w tej sprawie może złożyć wójt (burmistrz, prezydent miasta), po wcześniejszym zaopiniowaniu go przez organ zarządzający drogami i ruchem na drogach². Strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej³.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a [udp] korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania. Ustalenie sposobu wnoszenia opłat za postój zostało scedowane na radę gminy⁴. Zgodnie bowiem z art. 13b ust. 4 pkt 3 [udp] rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania, określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 [udp]. Prawodawca nie wskazał przy tym, jakie sposoby czy formy wnoszenia opłat za postój uważa za akceptowalne lub preferowane (*lege non distinguente*).

Upoważnienie rady gminy do samodzielnego ustalenia sposobu organizacji stref płatnego parkowania, jest bezpośrednim zastosowaniem przez ustawodawcę jednych z najważniejszych zasad, na których oparte jest funkcjonowanie demokratycznych państw prawnych, a które w polskim prawodawstwie mają swoje odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszą z nich jest zasada pomocniczości. W jednym aspekcie zasada sprowadza się do ograniczenia ingerencji państwa w działalność mniejszej jednostki, gdy ta może samodzielnie wykonywać swoje zadania. W drugim zaś, państwo zobligowane jest do pomocy, wyłącznie w sytuacji, gdy jednostka nie może sobie samodzielnie poradzić. Wynika z tego zdjęcie z państwa monopolu na realizację zadań publicznych oraz dopuszczenie do ich realizacji inne podmioty (np. samorządy terytorialne). Wiąże się z tym również dopuszczenie dla tych podmiotów, możliwości samostanowienia w sprawach o randze lokalnej. Zasada pomocniczości ma zwiększać zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne⁵. Państwo nie powinno narzucać rozwiązań, które nie muszą okazać się korzystne dla społeczności lokalnej.

² Art. 13b ust. 3 [udp]

³ Art. 13b ust. 2 [udp]

⁴ Art. 13 ust. 4 pkt 3 [udp]

⁵ Postanowienie TK z dnia 12 maja 2009r., S 3/09

Drugą z nich jest zasada samodzielności samorządu terytorialnego. Wynika z niej, że państwo zobowiązane jest do powstrzymywania się od ingerencji w działalność samorządu, przyznając jednostkom terytorialnym m.in. szeroki zakres swobody w decydowaniu o sposobie realizacji przypisanych zadań, które samorządy realizują na własną odpowiedzialność.

Przedstawione zasady funkcjonowania samorządności w Polsce, stanowią podstawę do suwerennego działania organów gminy, których celem jest organizacja jej funkcjonowania w sposób najbardziej optymalny i dostosowany do miejscowych uwarunkowań.

Upoważnienie zawarte w przepisach ustawy o drogach publicznych w zakresie utworzenia strefy płatnego parkowania zostało zrealizowane podjęciem uchwały nr XXXVI/1077/2008 Rady m.st. Warszawy z dnia 26 czerwca 2008 r. 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*⁶. Sposób wnoszenia opłat za postój został uregulowany w § 7 ust. 1 pkt 4 *uchwały*, w następującej treści:

„4) opłata za postój według stawek określonych w § 2 ust. 1 – niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu:

- a) przez wykupienie w parkomacie – za pomocą środków pieniężnych uiszczanych monetami o nominałach: 5 zł, 2 zł, 1 zł, 50 gr, 20 gr, 10 gr lub kartą płatniczą – biletu kontrolnego z jednoznacznie określonym czasem opłaconego postoju oraz numerem rejestracyjnym zaparkowanego pojazdu, lub*
- b) za pomocą systemu płatności mobilnych.”*

Wniesienie opłaty za postój możliwe jest w SPPN za pomocą płatności mobilnych oraz w parkomacie. Przy czym płatność w parkomacie możliwa jest monetami o określonych nominałach lub kartą płatniczą.

Zastosowana w *uchwale* konstrukcja słowna ww. przepisu, z wykorzystaniem spójnika „lub” – przy określeniu sposobu wnoszenia opłat w parkomacie monetami lub kartą płatniczą – stanowiącym alternatywę w możliwości zastosowania zaprezentowanych w przepisie rozwiązań, ma kluczowe znaczenie w określeniu intencji uchwałodawcy, dotyczących sposobu wnoszenia opłat za postój. Dopuszczalne jest zatem zastosowanie urządzenia, które umożliwi wniesienie opłaty za postój

⁶ Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 138, poz. 4868 z późn. zm., dalej: *uchwała*.

wyłącznie monetami lub wyłącznie za pomocą karty płatniczej lub obiema formami. Nie ulega wątpliwości, że każda wymieniona wyżej wersja urządzenia będzie zgodna z obowiązującą regulacją.

Wejście w życie przepisów prawa lokalnego poprzedzone jest weryfikacją ich treści ze zgodnością z prawem powszechnie obowiązującym, przez właściwego miejscowo wojewodę, będącego reprezentantem rządu w danym województwie. Brak interwencji wojewody przed wejściem w życie przepisów obowiązującej *uchwały*, świadczy o prawidłowym zastosowaniu przekazanego Radzie m.st. Warszawy upoważnienia do kreowania prawa miejscowego.

Warto zaznaczyć, że również na gruncie ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz.U. z 2024 r, poz. 30, z późn. zm.) brak możliwości uzależnienia przez akceptanta zawarcia z konsumentem umowy o świadczenie usługi lub umowy sprzedaży towaru od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej ani odmówić przyjęcia zapłaty od konsumenta znakami pieniężnymi emitowanymi przez NBP został ograniczony w miejscu prowadzenia działalności bez obecności personelu (art. 59 ea ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy o usługach płatniczych).

W wyniku obowiązującego podziału władzy, wykonanie *uchwały* powierzono Prezydentowi m.st. Warszawy, w imieniu którego funkcję zarządzającego Strefą Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w Warszawie, pełni Zarząd Dróg Miejskich.

Przeprowadzenie przetargu na „*Obsługę wnoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w m.st. Warszawie*” zostało poprzedzone wykonaniem analizy trendów i aktualnych proporcji dotyczących wykorzystywania przez użytkowników dopuszczonych form wnoszenia opłat za postój w SPPN. Przed przetargiem oraz rozszerzeniem SPPN na obszar Saskiej Kępy i Kamionka na Pradze Południe od 4 listopada 2024 r. oraz na część obszaru Mokotowa od 3 lutego 2025 r., a od rozszerzenia SPPN od 2 stycznia 2023 r. na część obszaru Mokotowa oraz rejon pl. Hallera na Pradze Północ, w strefie funkcjonowało 2107 parkomatów. Wszystkie z nich przyjmowały płatności monetami o nominałach wskazanych w *uchwale* oraz kartą płatniczą.

W załączniku nr 1 do niniejszego pisma przesyłamy wykres, prezentujący udział poszczególnych form wnoszenia opłat za postój w SPPN od 2009 r. Wykres w sposób graficzny ilustruje zmiany, które na przestrzeni lat zachodziły w zachowaniu i preferencjach użytkowników SPPN, w zakresie wnoszenia opłat za postój.

W latach 2009-2025 udostępnionymi formami wnoszenia opłat za postój były:

- płatność bilonem;
- płatność Warszawską Kartą Miejską (dalej: WKM, na zasadzie pre-paid);
- płatność kartą płatniczą;
- systemem płatności mobilnym;
- płatność BLIK (pilotażowo w niewielkiej liczbie urzędzeń od 2022 r.)

Płatności WKM zostały wyłączone w 2016 r. Miało to związek z rozpoczęciem przyjmowania opłat za postój przy wykorzystaniu kart płatniczych od 2013 r. Od tego czasu płatności WKM traciły na popularności i dotyczyły w zdecydowanej mierze chęci wykorzystania zgromadzonych na karcie środków. Wnoszenie opłat bilonem, jak również systemem płatności mobilnych możliwe jest od początku funkcjonowania SPPN na podstawie *uchwały* z 2008 r.

W latach 2009-2012 opłaty wniesione bilonem stanowiły ok. 80% wszystkich opłat. Wpłaty WKM odpowiadały za ok. 14-18% wpływów z opłat. Opłaty mobilne w 2009 r. stanowiły tylko ok. 2% wszystkich wpływów. Jednakże zauważalny był ich stabilny, choć wtedy jeszcze relatywnie powolny wzrost w udziale płatności.

Od 2013 r. w związku ze wspomnianym rozpoczęciem przyjmowania opłat za postój przy wykorzystaniu kart płatniczych, udział wpływów bilonem i WKM zaczął spadać. Szczególnie zmiany w wykorzystaniu form płatności widoczne są w latach 2015-2016. Udział płatności bilonem spadał dynamicznie na rzecz płatności kartami płatniczymi. W 2017 r. udział obu sposobów wnoszenia opłat wynosił po ok. 41%. W tym samym roku, w związku ze stale rosnącą popularnością płatności mobilnych, ich udział we wpływach wyniósł ok. 18%.

Szczyt udziału wpływów wniesionych kartą płatniczą został osiągnięty w 2020 r. i wynosił ok. 48%. W latach poprzedzających 2020 r. udział wpływów bilonem systematycznie malał, na rzecz zarówno płatności kartami, jak również płatności mobilnych. W tym roku ich udział wynosił ok. 26%.

Natomiast od 2021 r. następuje gwałtowny wzrost popularności płatności mobilnych, związany w dużej mierze z pandemią COVID-19 i potrzebą wykorzystywania form płatności, w których użytkownik nie ma kontaktu z zewnętrznym urządzeniem. Jednakże zakończenie pandemii nie spowodowało zmian w postępującym trendzie. Udział płatności mobilnych wzrósł z ok. 26% w 2020 r. do ok. 52% w 2024 r. W 2025 r. trend ten w dalszym ciągu postępuje, a udział wzrósł obecnie do ok. 56%.

W związku z czym obserwujemy również systematyczny spadek udziału płatności innymi formami. I tak udział płatności kartami płatniczymi spadł z ok. 45% w 2020 r. do ok. 36% w 2024 r. i 33% w 2025 r., a udział płatności bilonem spadł z ok. 26% w 2020 r. do ok. 12% w 2024 r. oraz ok. 10% w 2025 r.

Formy wnoszenia opłat w SPPN w całym opisanym okresie były jednakowe. Zarządzający SPPN nie wprowadzał, zarówno żadnych ograniczeń, jak również żadnych zachęt w zakresie wnoszenia opłat w tym czasie, określoną formą płatności. Zmiana udziałów wykorzystywanych form płatności ma związek wyłącznie ze zmianą zachowania i preferencji użytkowników SPPN. Należy wszakże założyć, że człowiek korzystający z oferowanych rozwiązań na równych zasadach, w ostateczności wybierze dla siebie najbardziej korzystne, co jest podejściem racjonalnym.

W związku ze zbliżającym się końcem umowy na dzierżawę i obsługę dotychczasowych parkomatów, Zarząd Dróg Miejskich przed wszczęciem przetargu przeprowadził analizę szacowania wartości zamówienia w różnych wariantach. Różnica w koszcie, w trakcie trwania 10-letniej umowy, pomiędzy pozostawieniem możliwości wnoszenia opłat monetami we wszystkich parkomatach (szacowany koszt ok. 364 mln zł), w stosunku do przyjętego rozwiązania, tj. zmniejszenia liczby parkomatów przyjmujących opłaty za postój monetami (szacowany koszt ok. 291 mln zł), wynosiła ponad 70 mln zł. Pozostawienie dotychczasowego rozwiązania kosztowałoby zatem ok. 25% więcej. Są to fundusze, które będziemy mogli przeznaczyć na inne ważne wydatki, związane z lokalnymi potrzebami, jak na przykład rozwój infrastruktury czy programy edukacyjno-zdrowotne.

W wyniku przeprowadzonego przetargu na *„Obsługę wnoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w Strefie Płatnego Parkowania Niestrzeżonego w m.st. Warszawie”* ostatecznie uzyskaliśmy ofertę w wysokości ok. 251 mln zł, płatne w okresie 10 lat, za dostarczenie i obsługę 1910 szt. parkomatów, na które składa się 810 szt. parkomatów, w których opłatę można wnieść bilonem, kartą płatniczą i systemem BLIK oraz 1100 szt. parkomatów, w których opłatę można wnieść kartą płatniczą i systemem BLIK. Zamówienie przewiduje również prawo opcji, które umożliwia dostarczenie do 300 szt. parkomatów pierwszego typu oraz do 500 szt. parkomatów drugiego typu. Prawo opcji zostało wykorzystane, w związku z rozszerzeniem SPPN na obszar Mokotowa, do montażu 126 szt. parkomatów, w których opłatę można wnieść bilonem, kartą płatniczą i systemem BLIK oraz 189 szt. parkomatów, w których opłatę można wnieść kartą płatniczą i systemem BLIK.

Trzeba zatem jasno wskazać, że na obszarze Mokotowa, objętego ostatnim rozszerzeniem SPPN, znajdują się parkomaty, w których można wnieść opłatę za postój bilonem. Fakt ten nie został zaprezentowany w Państwa wystąpieniu, a dla zachowania sprawiedliwej oceny sytuacji, ważne jest, aby ta informacja wybrzmiała.

Warto również zauważyć, że pierwsze parkomaty posiadające inną funkcjonalność w zakresie wnoszenia opłat za postój, zostały uruchomione 4 listopada 2024 r., w związku z rozszerzeniem SPPN na obszar Saskiej Kępy i Kamionka. Komunikacja w tym zakresie prezentowana przez ZDM od samego początku była jasna. Pierwsze komunikaty prezentowaliśmy w związku z ogłoszeniem przetargu w marcu 2024 r., a następne w związku z podpisaniem umowy (lipiec 2024 r.) oraz rozszerzeniami SPPN.

Udział parkomatów, w których opłatę za postój można wnieść przy wykorzystaniu bilonu wynosi ponad 40%. Należy przypomnieć, że udział płatności bilonem w 2024 r. wyniósł ok. 12%. Wyłączając z udziału w opłatach, transakcje zrealizowane systemem płatności mobilnych, udział płatności bilonem spośród tych zrealizowanych wyłącznie w parkomatach wynosi ok. 25%. Udział parkomatów umożliwiających wniesienie opłaty bilonem spośród wszystkich parkomatów jest wyższy niż wskazane proporcje.

Rozmieszczenie parkomatów w SPPN nie jest przypadkowe. Decyzję o ich lokalizacji poprzedzała analiza składająca się z dotychczasowych udziałów wpłat w parkomatach (tj. stosunku opłat wniesionych bilonem w danym parkomacie w stosunku do wszystkich opłat w nim wniesionych), jak również analiza lokalizacji obiektów pożytku publicznego, które najczęściej są celem podróży osób z innych części Warszawy lub spoza jej granic. Parkomaty umożliwiające wniesienie opłaty bilonem zlokalizowane są w miejscach, gdzie historycznie w poprzednich parkomatach wnoszono opłaty tą formą w znacznym stopniu (ponad 25% wpłat) oraz w okolicach takich miejsc jak urzędy, szkoły, szpitale czy przychodnie.

Działalność jednostek budżetowych samorządów terytorialnych, kontrolowana jest z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności. Badanie kryterium legalności, ma na celu sprawdzenie, czy działalność prowadzona jest zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Badanie kryterium gospodarności ma wykazać czy finansowanie zadania było oszczędne i wydajne. Oceniane jest również czy poziom zaangażowanych funduszy jest proporcjonalny do uzyskanych efektów. Badanie kryterium rzetelności sprowadza się do weryfikacji czy podmiot wykonujący zadanie i jego pracownicy, zrealizowali swoje obowiązki z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie.

W zakresie badania legalności działania ZDM dotyczącego obsługi wnoszenia opłat za postój pojazdów w SPPN, w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z § 3 ust. 2 pkt. 3-3c uchwały nr XXXIV/1023/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 29 maja 2008 r. w sprawie statutu Zarządu Dróg Miejskich⁷, ZDM realizuje zadania dotyczące SPPN, w tym m.in. w zakresie poboru opłat za postój pojazdów na drogach publicznych w SPPN. Zatem to ZDM w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy zarządza SPPN. Jak wskazano na wstępie, podstawę funkcjonowania stref płatnego parkowania w Polsce, stanowi *ustawa o drogach publicznych*. Ustawodawca nie uregulował sposobu wnoszenia opłaty za postój, przekazując kompetencje w tym zakresie lokalnym organom stanowiącym⁸. Działanie ustawodawcy jest jak najbardziej słuszne. To lokalny samorząd jest najlepiej w stanie określić jakie ma potrzeby i w jaki sposób może najsprawniej zorganizować i zrealizować dane zadania. Brak odgórnego określenia sposobu wnoszenia opłat prowadzi również do wniosku, że wykorzystanie w tym zakresie konkretnego rodzaju urządzeń, jak na przykład parkomaty, nie jest obowiązkowe. Nie jest również obowiązkowe wykorzystywanie konkretnej formy wnoszenia opłat. Rady gmin mogą przewidzieć inne sposoby wnoszenia opłat, np. gotówką w kasie urzędu lub wyłącznie płatnościami mobilnymi. Rada m.st. Warszawy realizując dyspozycję ustawodawcy, określiła sposób wnoszenia opłat za postój w *uchwale*, poprzez umożliwienie jej wniesienia za pomocą płatności mobilnych oraz w parkomacie. Płatność w parkomacie możliwa jest monetami o określonych nominałach lub kartą płatniczą. Jednakże ostateczna decyzja czy urządzenie umożliwia wniesienie opłat jedną z form czy oboma, jak również sposób ich rozmieszczenia zależy od zarządzającego SPPN i powinna być oceniana na podstawie kryterium rzetelności.

W zakresie badania kryterium gospodarności działania ZDM należy wskazać, że celem realizacji obsługi wnoszenia opłat za postój pojazdów w SPPN, jest zapewnienie możliwości realizacji obowiązku wniesienia opłaty za postój użytkownikom SPPN, przy jak najbardziej oszczędnym wydatkowaniu środków publicznych. Wobec czego przeprowadzone przed postępowaniem przetargowym analizy miały na celu ustalenie zachowania, potrzeb i preferencji użytkowników SPPN, a ich wyniki miały decydujący wpływ na ustalenie liczby zamówionych urządzeń i ustalenie ich funkcjonalności. Dla przypomnienia w pierwszych latach obowiązywania SPPN na podstawie *uchwały* z 2008 r. odsetek wpłat bilonem stanowił ok. 80%. W 2024 roku, w którym zrealizowano zamówienie, odsetek ten stanowił ok. 12%. Funkcjonalność urządzeń w tym czasie nie ulegała zmianie, zatem nie miała wpływu na zaprezentowane wyniki. Zmianę w preferencji użytkowników SPPN w zakresie wnoszenia opłat za postój należy uznać za kolosalną. Mając na uwadze powyższe dane, nie znaleźliśmy uzasadnienia

⁷ Dz. Urz. Wojew. Maz. Nr 98, poz. 3491 z późn. zm.

⁸ Art. 13 ust. 4 pkt 3 [udp]

dla dodatkowego wydatkowania finansów publicznych w kwocie ponad 70 mln zł, aby zaopatrzyć wszystkie parkomaty w funkcjonalność wnoszenia opłat bilonem. Takie działanie byłoby niegospodarne.

W zakresie badania kryterium rzetelności działania ZDM, jak już informowaliśmy wyżej, przeprowadzone zostały analizy zmian zachowania i preferencji użytkowników SPPN w zakresie wnoszenia opłat za postój oraz wykorzystywania parkomatów do wnoszenia opłat. W związku z faktem, że prawie 90% wpłat za postój wnoszona jest za pośrednictwem płatności mobilnych i kartami płatniczymi, zasadnym było podjęcie decyzji o zmniejszeniu liczby urządzeń w SPPN przyjmujących opłatę za postój bilonem. Urządzenie przyjmujące bilon wymaga stałego serwisu i nadzorowania, jest również bardziej awaryjne, co łącznie przekłada się na wyższe koszty utrzymania takiego urządzenia. Niemniej w miejscach, gdzie do tej pory stwierdzono wysoki stopień wykorzystywania urządzeń do płatności bilonem, takie urządzenia pozostały. Jak wskazaliśmy wcześniej, ma to głównie związek z lokalizacją usług publicznych w danym miejscu. Wobec czego lokalizacja urządzeń w zależności od udostępnionych form wnoszenia opłat również opiera się na zachowaniu użytkowników SPPN. Na obszarach, dla których nie mieliśmy danych historycznych, lokalizacja parkomatów ustalona została na podstawie lokalizacji usług publicznych. Zmiana lokalizacji urządzeń jest możliwa. Niemniej wnioski będzie można wyciągnąć dopiero na podstawie danych z pełnego, rocznego funkcjonowania SPPN na danym obszarze, co uwzględnia wszystkie cykle związane z funkcjonowaniem społeczeństwa i SPPN, jak np. przerwy świąteczne i wakacyjne, rok szkolny i akademicki, czy wszystkie pory roku oraz lokalne wydarzenia i specyfika.

ZDM stoi na stanowisku, że wszelkie działania podjęte w ramach realizacji przedmiotowego zadania, zostały wykonane należycie, zgodnie z obowiązującym prawem i zasadami gospodarowania finansami publicznymi.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Załącznika nr 2 *uchwały*, opłatę za postój w SPPN wnosi się z góry, niezwłocznie po zaparkowaniu pojazdu przez wykupienie biletu w parkomacie lub za pomocą płatności mobilnych. Termin niezwłocznie należy rozumieć jako bez zwlekania, od razu, i winien on być interpretowany mając na uwadze definicję postoju z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. 2024 poz. 1251). Postój to unieruchomienie pojazdu niewynikające z warunków lub przepisów ruchu drogowego, trwające dłużej niż 1 minutę. Wobec zarzutu narażania użytkowników SPPN na opłaty dodatkowe, pragniemy Państwu przybliżyć sposób zorganizowania kontroli.

Biorąc pod uwagę cel kontroli, czyli ustalenie czy za pojazd odbywający postój wniesiono opłatę, w pierwszej kolejności zadaniem zarządzającego strefą jest ustalenie czy doszło do postoju. W Warszawie kontrola polega na dwukrotnym sprawdzeniu unieruchomienia pojazdu w odstępie kilku minut. Ma to na celu zarówno wyeliminowanie pomyłek w odczycie numerów rejestracyjnych, jak i określeniu czy doszło do postoju pojazdu. Odstęp pomiędzy przejazdami pojazdu kontroli czy przejściami kontrolera, umożliwia wniesienie opłaty za postój również użytkownikom dróg publicznych, którzy przed chwilą unieruchomili swój pojazd na miejscu wyznaczonym w SPPN.

Przepisy prawa nie określają sposobu przeprowadzania kontroli wnoszenia opłat. Bez względu czy kontrola wykonywana jest przez patrol pieszy i urządzenia kontrolne czy przez zastosowanie kamer umieszczonych na pojazdach, w Warszawie, zasada działania w obu przypadkach jest taka sama.

Czas pomiędzy sprawdzeniami pojazdu wynosi zwykle od 5 do 7 minut. W ostateczności odstęp pomiędzy wykonanymi zdjęciami zależy istotnie od chwilowego natężenia ruchu, jeśli wykonywany jest pojazdem kontrolującym lub od liczby pojazdów na obszarze kontroli, jeśli wykonywany jest przez patrol pieszy, który zatrzymuje się na chwilę przy pojeździe, by wykonać fotografię.

Wskazać należy, że w przypadku tradycyjnej formy kontroli wnoszenia opłat, obowiązującej obecnie jeszcze w większości stref płatnego parkowania w Polsce, podczas której patrol pieszy podejmuje decyzję o zarejestrowaniu opłaty dodatkowej w miejscu postoju pojazdu, a informacja o sankcji pozostawiana jest za jego przednią wycieraczką, rejestracja opłaty dodatkowej rozpoczynała się już po przekroczeniu czasu jednej minuty od rozpoczęcia kontroli i stwierdzeniu braku opłaty za postój. W porównaniu do elektronicznego systemu kontroli funkcjonującego w SPPN, pozostawia to dużo mniej czasu na wniesienie opłaty za postój. Tym samym sam sposób kontroli wnoszenia opłat oparty na podwójnych przejazdach i podwójnych przejściach kontrolerów, jest bardziej wyrozumiały dla użytkowników, niż dotychczas stosowane metody kontroli.

ZDM udostępnia na swojej stronie internetowej (www.zdm.waw.pl), aktualizowaną mapę z lokalizacjami wszystkich urządzeń, w których można wnosić opłaty za postój. Mapa znajduje się w zakładce „PARKOWANIE”, a następnie „Informacje o Strefie Płatnego Parkowania”. Na dole strony znajduje się link do mapy całego obszaru strefy, map do celów abonamentów oraz mapa z lokalizacją parkomatów. Skrócony link do strony to: zdm.waw.pl/MapaParkomaty. W zakładce „PARKOWANIE” znajduje się wiele przydatnych informacji dla użytkowników SPPN. Każdy, kto ma wątpliwości co do zasad obowiązujących w SPPN, może się z nimi zapoznać w tym miejscu. W przypadku dalszych wątpliwości, może również się z nami skontaktować.

Parkomaty umieszczone w strefie, posiadają oznaczenia zarówno w formie graficznej, wizualnej, i kolorystycznej, które informują o formach wnoszenia opłat w danym urządzeniu. Na formę graficzną składają się nalepki, które przedstawiają kartę płatniczą i BLIK lub bilon. Elementy te przedstawione są kolorem czarnym na żółtym tle, aby uzyskać wysoki kontrast. Dodatkowo, gdy parkomat przyjmuje płatności bilonem, naklejki są dwie, więc ich liczba również jest nośnikiem informacji. Naklejki umieszczone są na trzech ścianach parkomatu, gdzie nie znajduje się ekran. Forma wizualna, polega na różnicy w wielkości i wyglądzie panelu solarnego. Natomiast forma kolorystyczna polega na umieszczeniu czarnej lub żółtej nadstawki pod panelem solarnym. Żółtą nakładkę i większy panel solarny posiadają parkomaty, w których opłatę można wnosić kartą płatniczą, natomiast czarną nakładkę i mniejszy panel solarny posiadają parkomaty przyjmujące płatności bilonem i kartą płatniczą. Zdjęcia parkomatów znajdują się w załączniku nr 2 do pisma.

Nie ma zatem potrzeby podchodzenia do parkomatu, aby ocenić jakie formy płatności obsługuje.

Należy mieć na uwadze, że zasady zorganizowania sposobu wnoszenia opłat za postój pojazdów w SPPN, są elementem prawa miejscowego, którego obowiązek mają przestrzegać wszyscy, którzy przebywają na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Brak akceptacji dla przyjętego lokalnie sposobu wnoszenia opłat za postój, nie zdejmuje z użytkownika SPPN obowiązku jej wniesienia. To właśnie dla osób, które nie są zorientowane w lokalnych zasadach, tworzone są elementy informacyjne, które ułatwiają im korzystanie z SPPN. Zatem użytkownik ma udostępnioną pełną wiedzę na temat funkcjonowania strefy. Tylko od niego zależy czy z tej wiedzy skorzysta i w jaki sposób. Użytkownik decydując się przyjechać do strefy z zamiarem wniesienia opłaty za postój wyłącznie bilonem, może wykorzystać udostępniane przez nas informacje, do realizacji ciążącego na nim obowiązku, tym samym zażegnując ryzyko sankcji.

Należy również pamiętać, że w Warszawie zawsze opłacany jest tylko i wyłącznie czas postoju samochodu, a nie określone jego miejsce. Opłata w SPPN nie jest powiązana z konkretnym parkometrem. Oznacza to, że przez wykupiony czas bilet z dowolnego parkometru ważny jest na każdym miejscu wchodzącym w skład strefy. Nie ma również obowiązku wykładania biletu za szybą pojazdu. Na bilecie należy wskazać numer rejestracyjny pojazdu, który zostanie powiązany z kontrolowanym pojazdem.

Działania m.st. Warszawy i Zarządu Dróg Miejskich wpisują się w kierunki prezentowane przez rząd i jego przedstawicieli, m.in. wicepremiera i ministra cyfryzacji Pana Krzysztofa Gawkowskiego. W odpowiedzi na znaczne i stale rosnące zainteresowanie użytkowników SPPN wnoszeniem opłat

za pośrednictwem systemu płatności mobilnych, ZDM umożliwił pośrednictwo we wnoszeniu opłat podmiotom, które spełnią z góry określone i jednakowe dla wszystkich warunki. Celem było zwiększenie liczby podmiotów, spośród których usług cyfrowych, użytkownicy SPPN mogliby wybrać tę, która najbardziej odpowiada ich potrzebom. Zwiększenie konkurencji ma ten skutek, że podmioty muszą rywalizować między sobą jakością, zapewniając coraz większą sprawność i bezpieczeństwo w oferowanych przez siebie rozwiązaniach. Funkcjonalności parkomatów również rozwijamy w kierunku, w którym podążają nawyki mieszkańców. Oprócz tradycyjnej karty płatniczej wszystkie parkomaty będą obsługiwać system BLIK oraz płatności zbliżeniowe w technologii NFC, które rozpoznają również zbliżenie do nich telefonu lub smartwatcha.

Nie podzielamy stanowiska zaprezentowanego przez Skarżącego oraz przez Państwa, że część użytkowników SPPN jest traktowana w sposób nierówny. Obowiązek wniesienia opłaty za postój oraz określone przez Radę m.st. Warszawy formy jej wniesienia, kierowane są do wszystkich użytkowników. To od kierującego pojazdem zależy czy skorzysta z postoju w SPPN, jednocześnie akceptując zasady obowiązujące w strefie, a jeśli tak, to której z dostępnych form wnoszenia opłat za postój użyje. Do wnoszenia opłat za postój udostępnione są wszystkie formy wskazane w uchwale. Opłaty można wносить za pośrednictwem systemów płatności mobilnych oraz w parkomatach. Specyfiką wnoszenia opłat za pomocą płatności mobilnych jest to, że nie wymaga ona interakcji użytkownika z urządzeniem umieszczonym przez zarządzającego na obszarze strefy, a polega na skorzystaniu z własnego urządzenia, niekoniecznie smartfonu, do dokonania opłaty. Wnoszenie opłat za postój w parkomatach, wymaga od użytkownika transakcji z urządzeniem umieszczonym w strefie. Jedyna różnica pomiędzy urządzeniami dotyczy ich funkcjonalności. Od początku kwietnia 2025 r. w SPPN będzie znajdować się 2225 szt. parkomatów, w tym 936 (ponad 42%) z nich przyjmować będzie również płatności z wykorzystaniem bilonu. Podział parkomatów na różne funkcjonalności wynikał z przeprowadzonych analiz i zasad wykonywania działalności przed jednostki budżetowe samorządów terytorialnych. Wyjaśnienia w tym zakresie zostały przytoczone wcześniej. W związku z możliwością wyznaczenia liczby parkomatów w strefie według lokalnych potrzeb, przy założeniu hipotetycznej sytuacji, w której urządzenia przyjmujące płatności wyłącznie kartą płatniczą i systemem BLIK zostałyby zlikwidowane, czy należałoby wtedy uznać, że traktowanie użytkowników uległo zmianie i dopiero teraz jest równe? W ocenie ZDM wyciągnięcie takiego wniosku nie byłoby zasadne, gdyż już w obecnej, wyjściowej sytuacji, sposób traktowania każdego z użytkowników jest równy. Liczba urządzeń posiadających odpowiednią funkcjonalność jest wyłącznie pochodną zachowania użytkowników SPPN. Wobec znacznej przewagi liczby osób wnoszących opłaty za postój kartą płatniczą w stosunku do wpłat bilonem, zasadne było, by w strefie postawionych zostało więcej urządzeń przyjmujących płatności kartą. Jednocześnie nie stanowi to uszczerbku dla osób wnoszących płatności bilonem. Zostały dla nich przygotowane

odpowiednie urządzenia, których liczba i rozmieszczenie znajduje swoje uzasadnienie w posiadanych przez ZDM danych.

Zarzut dotyczący braku umiejętności części użytkowników, w szczególności wskazanych przez Państwa starszych osób (wg. ZDM to grupa osób w wieku 60 lat i więcej), w zakresie obsługi kart płatniczych czy systemów płatności mobilnych, również nie znajduje uzasadnienia. Według danych Banku Światowego z 2021 r. ponad 96% Polaków posiadało konto w banku, a 84% z nich korzystało również z kart płatniczych. Aktualne dane w zakresie korzystania z kart płatniczych przedstawiają raporty Narodowego Banku Polskiego. Liczba aktywnych kart płatniczych na polskim rynku ciągle rośnie, osiągając poziom 33,5 mln szt. na koniec 3Q 2023 r. Kwartalnie przy ich użyciu przeprowadzanych jest ponad 2,5 mld transakcji, a odsetek osób w Polsce korzystających z kart płatniczych to prawie 87% na koniec 2023 r. Badanie pn. „Seniorzy w świecie cyfrowych finansów” przeprowadzone przez Warszawski Instytut Bankowości w styczniu 2025 r. wykazało, że 87% ankietowanych posiadało rachunek osobisty, z karty płatniczej korzystało 79% osób, natomiast 61% również z bankowości mobilnej.

Część podmiotów za pośrednictwem których można wnieść opłatę za postój w SPPN w Warszawie, udostępnia swoją usługę bankom, przez co użytkownik nie musi instalować dodatkowej aplikacji, mogąc skorzystać z aplikacji bankowej. Niemniej należy również zwrócić uwagę, że płatności mobilne mogą być wykonywane bez instalowania aplikacji zewnętrznych producentów na telefonach typu smartfon. Również ten typ telefonu nie jest niezbędny do wykonywania płatności mobilnych. Opłaty za postój mogą być wnoszone za pomocą kodów przesyłanych za pośrednictwem krótkich wiadomości tekstowych (SMS) lub komend głosowych IVR. Wartą zauważenia kwestią jest, że według badań IBRIS dla Fundacji Przyszłość Pokoleń pn. „Seniorzy w świecie aplikacji mobilnych” odsetek osób posiadających smartfon wynosi 77% dla grupy wiekowej 60-69 lat oraz 60% dla grupy wiekowej 70 i więcej lat. O wcale nie małej liczbie użytkowników kont bankowych w grupie osób starszych świadczy również fakt, że ponad 80% świadczeń wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) przesyłana jest na rachunki bankowe. Również wypłacanie wynagrodzenia za pracę jeszcze 15-20 lat temu w dużej mierze odbywało się „do ręki”. Obecnie standardem jest przelew na konto bankowe. Wczorajsza innowacja staje się jutrzejszą rzeczywistością.

Liczba użytkowników kart płatniczych oraz smartfonów i aplikacji systematycznie rośnie również w grupie starszych osób, tak więc generalizacja braku umiejętności posługiwania się przez osoby starsze nowoczesnymi formami płatności jest dla tej grupy krzywdząca i stanowi znaczne uproszczenie w dyskusji na temat cyfryzacji społeczeństwa w Polsce i umiejętności z tym związanych.

Wskazany brak umiejętności w posługiwaniu się kartami płatniczymi nie znajduje potwierdzenia w doświadczeniu życiowym oraz danych na temat transakcji wykonanych przy ich użyciu. Pragniemy przede wszystkim poinformować, że sposób wnoszenia opłat w parkomatach przy wykorzystaniu bilonu i karty płatniczej jest praktycznie identyczny, a wręcz oceniamy, że wniesienie opłaty kartą płatniczą jest prostsze. Dla obu przypadków wniesienie opłaty polega na wpisaniu numeru rejestracyjnego pojazdu, tak więc wymaga umiejętności posłużenia się klawiaturą alfanumeryczną. Dodatkowe posłużenie się kartą, w szczególności w formie zbliżeniowej wydaje się być łatwiejszą czynnością niż wprowadzenie na klawiaturze numeru rejestracyjnego pojazdu.

W przypadku płatności kartą płatniczą, należy wybrać kwotę lub czas postoju (obie wartości przeliczają się równocześnie), a po osiągnięciu pożądanej wartości należy ją zatwierdzić. Uiszczenie opłaty odbywa się poprzez przyłożenie karty płatniczej do terminala płatniczego. Wysokość opłaty ograniczona jest do limitu dla transakcji zbliżeniowych, dla których wpisanie PIN-u nie jest konieczne. Po wszystkim drukowany jest bilet, potwierdzający wniesienie opłaty.

W przypadku płatności bilonem, kolejnym krokiem jest wrzucanie pojedynczych monet do podajnika. Po weryfikacji monety jej kwota i odpowiadający czas postoju wyświetlany jest na ekranie parkomatu. Wrzucanie kolejnych monet sumuje wynik. Po osiągnięciu pożądanej wartości należy ją zatwierdzić, po czym drukowany jest bilet, potwierdzający wniesienie opłaty za postój.

Wniesienie opłaty kartą płatniczą wymaga pojedynczej czynności związanej z użyciem karty. Natomiast liczba czynności związanych z płatnością bilonem, zależy od liczby monet, które użytkownik chce wykorzystać. Jednocześnie na bieżąco musi on kontrolować sumę wrzuconych monet i odpowiadający im czas, jak również kontrolować same monety, czy to w dłoni czy w portfelu. Z obu zaprezentowanych procedur, wniesienie opłaty kartą płatniczą, jest rozwiązaniem prostszym.

Ewentualny brak zaufania do banków w zakresie prowadzenia rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych oraz kart płatniczych nie znajduje racjonalnego wytłumaczenia. Zasady prowadzenia rachunków i dostarczania usług płatniczych są szczegółowo uregulowane w polskim prawie. Jednocześnie nad rynkiem sprawowany jest stały nadzór przez Komisję Nadzoru Finansowego, jak i również Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Reasumując, możliwość wnoszenia opłat za postój w SSPN w Warszawie, przy pomocy bilonu, w dalszym ciągu jest możliwa. Zmianą jest natomiast kwestia proporcji urządzeń, które przyjmują opłatę bilonem, a tych które przyjmują opłatę kartą płatniczą. Różnica między liczbą tych urządzeń

wynika z zachowania użytkowników SPPN i obowiązków nałożonych na podmioty publiczne, w zakresie racjonalnego wydatkowania finansów publicznych. Zmiana z ok. 80% do ok. 10% udziału płatności bilonem w zaledwie 15 lat, bez ingerencji w ten proces zarządzającego strefą, stanowi główny argument za dokonaną zmianą. Można powiedzieć, że użytkownicy SPPN zagłosowali swoimi rękami, korzystając z form płatności, które uważają za lepsze, korzystniejsze czy po prostu wygodniejsze. Zarząd Dróg Miejskich zapewnił możliwość wnoszenia opłat za postój w SPPN, w każdej przewidzianej w przepisach uchwały formie. Niemniej dalsze trwanie w obowiązującym wcześniej rozwiązaniu nie znajdowało już uzasadnienia. Oderwanie działań administracji publicznej od zmieniającego się świata i rozwijających się technologii byłoby błędem, za który przyszłoby lokalnemu samorządowi zapłacić. Zamiast tego należy obserwować, jakie zmiany następują, wyciągać wnioski z tych obserwacji, próbować przewidywać trendy i ich następstwa, a co najważniejsze, jak najszybciej i jak najsprawniej dostosowywać się do zachodzących zmian. W przypadku dalszego trendu zmiany zachowania użytkowników SPPN i spadającego poziomu wykorzystywania parkomatów do wnoszenia opłat za postój, na rzecz korzystania z płatności mobilnych, może się okazać, że zastosowanie parkomatów nie będzie znajdować żadnego uzasadnienia. Podobne stanowisko prezentowane jest przez wielu zarządzających strefami płatnego parkowania. Dziś jest jeszcze zbyt wcześnie, żeby przesądzać o ostatecznych rozstrzygnięciach, niemniej należy być przygotowanym na taką ewentualność.

Z poważaniem

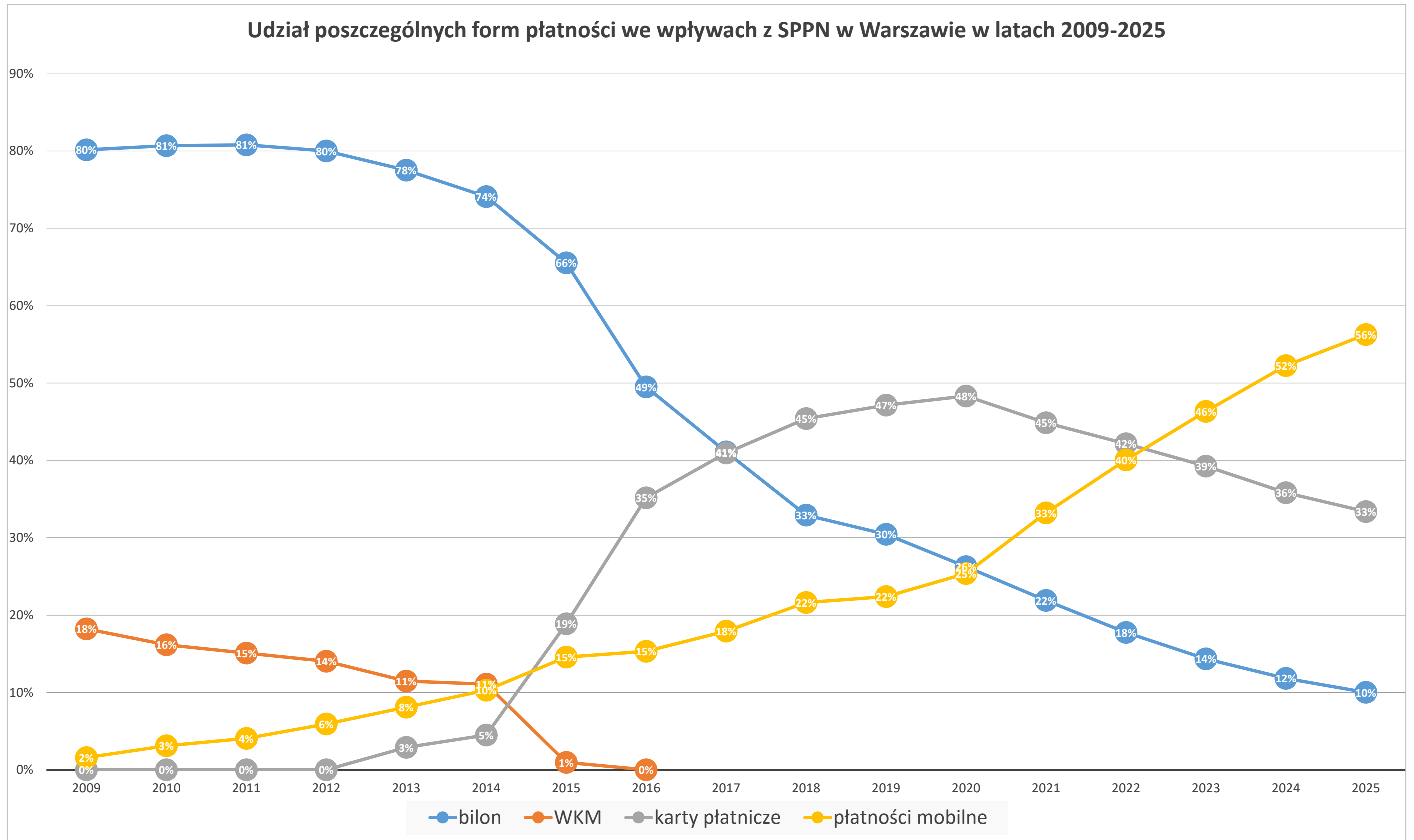
Łukasz Puchalski

Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich

Załączniki:

1. Wykres. „Udział poszczególnych form płatności we wpływach z SPPN w Warszawie w latach 2009-2025”.
2. Oznakowanie parkomatów w SPPN w Warszawie.

Wykres. „Udział poszczególnych form płatności we wpływach z SPPN w Warszawie w latach 2009-2025”



Załącznik nr 2.

Oznakowanie parkomatów w SPPN w Warszawie

a) Parkomaty przyjmujące płatność bilonem, kartą płatniczą i systemem BLIK



b) Parkomaty przyjmujące płatność kartą płatniczą i systemem BLIK

