



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu
Arkadiusz Myrcha

BK-VII.0520.232.2025
Warszawa, 09 lipca 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 10274 złożoną do Ministra Sprawiedliwości przez Pana posła Michała Wójcika *w sprawie pobierania opłat za parkowanie przez firmy prywatne oraz zakładania blokad na koła w miejscach niebędących parkingami publicznymi*, uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Ad 1, 2 i 5

Odnosząc się do wskazanej w interpelacji problematyki, wskazać należy, że zgodnie z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.; dalej: „k.c.”), prawo własności jest prawem rzeczowym o charakterze bezwzględny, skutecznym *erga omnes*. Sposób korzystania z niego nie jest jednak nieograniczony i nie daje właścicielowi pełnej swobody dysponowania rzeczą. Właściciel, korzystając ze swojego prawa – w szczególności pobierając pożytki i inne dochody z rzeczy – jest ograniczony ustawami, zasadami współżycia społecznego oraz jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem.

W tym kontekście należy podkreślić, że prawo własności nie stoi na przeszkodzie prowadzeniu na terenie swojej nieruchomości dozwolonej przez prawo działalności gospodarczej – np. przez świadczenie usług w postaci prowadzenia parkingu. Dochody uzyskiwane z takiej działalności są oczywistym uprawnieniem właściciela wynikającym

z przysługującego mu prawa, co nie wykracza poza granice jego społeczno-gospodarczego przeznaczenia. Udostępnianie w tym celu swojej nieruchomości przybiera co do zasady postać umowy parkingowej, która może zostać uznana zarówno za umowę najmu miejsca postojowego jak i umowę przechowania – w zależności od tego czy parking jest strzeżony i czy podmiot go prowadzący przyjmuje odpowiedzialność za pozostawiony na tym terenie pojazd. Jak zwraca się uwagę w orzecznictwie, tablica informacyjna na wjeździe na parking o tym, że jest on niestrzeżony, nie przesądza o rodzaju zawieranej umowy, jeżeli z działań prowadzącego parking można wywnioskować odmienną wolę¹. W rezultacie, jeżeli podmiot prowadzący parking ponosi odpowiedzialność za pozostawiony pojazd i podejmuje się jego ochrony (nawet jeżeli nie zostało to wprost wysłowione), to należy uznać, że doszło do zawarcia umowy przechowania, natomiast w odmiennym przypadku będzie to umowa najmu.

W odniesieniu do sposobu kształtowania stosunku umownego należy bezspornie stwierdzić, że jedną z podstawowych zasad w prawie cywilnym materialnym jest zasada swobody umów. Wynika z niej, że w granicach natury stosunku, przepisów ustawy i zasad współżycia społecznego strony mogą samodzielnie decydować o zawarciu umowy, swobodnie dokonać wyboru kontrahenta, dowolnie ukształtować treść umowy i postanowić o jej formie. Podmioty prawa cywilnego mają zatem szeroką autonomię w kształtowaniu wzajemnych zobowiązań. Obejmuje to zarówno możliwość zawarcia umów nienazwanych, jak i ustalanie treści umów nazwanych, wprowadzając do nich postanowienia wykraczające poza ustawowy schemat. Dzięki temu strony mogą precyzyjnie dostosować je do indywidualnych potrzeb i oczekiwań, co sprzyja elastyczności obrotu prawnego i efektywnemu zarządzaniu ryzykiem.

Jedną z odmierności w tym zakresie, która może powodować wątpliwości, jest dopuszczalność jednostronnego ustalania postanowień umownych. Z uwagi na brak wymaganej kooperacji stron, tworzone w ten sposób regulaminy i wzorce umowne mogą być wykorzystywane jako sposób ukształtowania stosunku prawnego bardziej korzystny dla strony, która jest ich autorem. Niemniej, mimo tego rodzaju dysproporcji, ustawodawca dopuszcza kształtowanie warunków stosunku umownego przez jedną

¹ Wyrok SA w Warszawie z 10.03.1999 r. sygn. akt I ACa 962/98, OSA 2000, nr 7-8, poz. 31.

ze stron, dopuszczając akceptację ich - wprost albo w formie dorozumianej - przez kontrahenta.

Na potrzeby sprawnego obrotu prawnego upowszechniło się posługiwanie przez jedną ze stron ujednoczonymi postanowieniami, których treść reguluje zawierany stosunek umowny. Chodzi w szczególności o zbiory postanowień, które określają wzajemne prawa i obowiązki, uzupełniając jednocześnie treść zawartej umowy. Na podstawie art. 384 § 1-2 i 4 k.c. można wywieść, że przepis ten stanowi szczególną podstawę związania wzorcem umowy, regulaminem itp., nawet w przypadku, gdy strona nie wyraziła na nie wyraźnej zgody. Niemniej jednak, w celu ochrony przystępującej strony, musi mieć ona zapewnioną możliwość zapoznania się z postanowieniami, zanim zaczną ją one obowiązywać. Wymaganie to uznać należy za spełnione, jeżeli doręczenie takiego regulaminu bądź wzorca umownego nastąpiło przed zawarciem umowy (art. 384 § 1 k.c.) bądź też - w wypadkach, gdy posługiwanie się wzorcem jest zwyczajowo przyjęte w stosunkach danego rodzaju - istniała możliwość łatwego zapoznania się z nim (art. 384 § 2 zd. 1 k.c.)².

Mając na uwadze dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że w świetle aktualnie obowiązujących regulacji prawa cywilnego materialnego nie ma podstaw, by działalność prywatnych parkingów i pobieranych przez prowadzące je podmioty opłat była co do zasady kwestionowana. Konsekwencje niedostatecznego oznakowania terenu parkingu lub także trudności w zapoznaniu się z regulaminem obowiązującym na takim terenie winny być jednak każdorazowo oceniane *ad casum* na podstawie ogólnych przepisów prawa cywilnego.

W odniesieniu natomiast do opłat za korzystanie z parkingów, a także opłat mających charakter sankcyjny (opłaty za działanie sprzeczne z zapisami regulaminu), należy zaznaczyć, że ich wysokość powinna być adekwatna do świadczonej usługi bądź naruszenia. Wówczas, gdy działanie podmiotu prowadzącego prywatny parking zmierza do wyzysku drugiej strony przez zastrzeżenie nieproporcjonalnych opłat, może ona żądać m.in. - przy spełnieniu określonych przesłanek - zmniejszenia swego świadczenia albo

²R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Lex 2018, kom. do art. 384, nb. 9.

unieważnienia umowy (art. 388 § 1 k.c.). Wyzysk może dotyczyć w tym przypadku także zastosowania niedozwolonych postanowień umownych zawartych w treści regulaminu, które w konsekwencji nie wiążą osoby wjeżdżającej na teren parkingu, jeżeli kształtują jej prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami oraz rażąco naruszają jej interesy (zob. art. 385¹ i n. k.c.).

Należy zatem stwierdzić, że funkcjonujące w obrocie prawnym regulaminy prywatnych parkingów powinny być oceniane w konkretnych przypadkach w aspekcie wskazanej powyżej możliwości zapewnienia zapoznania się z ich postanowieniami. W ocenie Departamentu Prawa Cywilnego i Gospodarczego Ministerstwa Sprawiedliwości nie istnieje potrzeba stworzenia odrębnej regulacji ustawowej w zakresie działań związanych z windykacją i pobieraniem opłat za parkowanie pojazdu na prywatnym terenie, bowiem zasady te są w sposób wystarczający uregulowane w przepisach Kodeksu cywilnego.

W kontekście powyższego nadmienić również wypada, że wzorce umowne (w tym regulaminy) podlegają kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i ten tryb wydaje się wystarczający do weryfikacji zasad wprowadzanych na terenach parkingów prywatnych. Jeśli chodzi o ocenę wzorca umowy, stwierdzenia ewentualnej abuzywności postanowień czy też naruszania zbiorowych interesów konsumentów na przykład przez stosowanie nieuczciwych praktyk, regulaminy podlegają kontroli Prezesa UOKiK, do którego zadań należy ochrona konsumentów przed opisanymi w interpelacji działaniami.

Ad 3 i 4

W odniesieniu do możliwości zakładania blokad na koła przez osoby prowadzące prywatne parkingi (tj. osoby niebędące funkcjonariuszami publicznymi) należy się zgodzić, że dopuszczalność takich działań może budzić wątpliwości. Jak wynika z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny z gwarancji własności wynikają pozytywne obowiązki państwa przez stworzenie reguł funkcjonowania stosunków majątkowych - tj. ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących

treść prawa własności, określenie jego granic³, a także ustanowienie procedur i środków prawnych, które zapewniają ochronę własności i innych praw majątkowych⁴. Jakiegokolwiek ograniczenia mogą nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), co koresponduje również z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i wynikającym z niego wymogiem proporcjonalności. Stanowi to gwarancję, że jakiegokolwiek ingerencja w sferę praw jednostki musi pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celu, który ma zostać osiągnięty przez dokonane ograniczenie.

Zaznaczyć trzeba, że zgodnie z regulacjami szczegółowymi - na podstawie art. 130a ust. 8 i 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1251; dalej: „Prawo o ruchu drogowym”) pojazd może zostać unieruchomiony przez Policję lub straż gminną (miejską) przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół w przypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz jednocześnie pojazd nie utrudnia ruchu lub nie zagraża bezpieczeństwu. Ustawodawca w sposób precyzyjny określił zatem krąg podmiotów uprawnionych do takich działań oraz okoliczności uzasadniające zastosowanie środków, o których mowa powyżej.

Należy zatem stwierdzić, że regulaminy, w których dopuszczalne jest zakładanie blokad na koła pojazdów przez osoby działające w imieniu lub na rzecz podmiotu prowadzącego prywatny parking są sprzeczne nie tylko z zasadą proporcjonalności, lecz także z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Jak podnosi się w doktrynie, zakładanie blokad na koła nie może być potraktowane jako środek służący ochronie zagrożonego lub naruszonego posiadania (tj. obrona konieczna - art. 343 § 1 k.c.), natomiast jest środkiem represji mającym na celu wyegzekwowanie żądanej opłaty⁵. Jest to środek, który w istocie ogranicza prawo własności, pozostające w obszarze władztwa państwa. Niemniej jednak - z uwagi na charakter i genezę omawianego zagadnienia - Kodeks cywilny nie jest ustawą, w której winien on być regulowany.

³ Wyrok TK z 23.03.1999 r., K 2/98, OTK 1999, nr 3, poz. 38.

⁴ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. M. Zubik, Lex 2016, kom. do art. 64, uw. 9.

⁵ Zob. m.in. R. A. Stefański, [w:] *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Lex 2024, kom. do art. 130a, uw. 14.

Odnosząc się natomiast do kwestii ewentualnej nowelizacji ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047, z zm.), w kierunku wskazanym w przedmiotowej interpelacji, należy zauważyć, że powyższa ustawa nie wchodzi w zakres działu administracji rządowej - sprawiedliwość. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 z zm.), kwestie dotyczące funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, opłat za korzystanie z tej infrastruktury, ruchu drogowego należą do działu transport, którym kieruje Minister Infrastruktury.

Z wyrazami szacunku
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/