



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław TROCIUK

RPO-405001-X/02/TS

Warszawa, 16 maja 2005 r.

Pan
Janusz Piechociński
Przewodniczący
Sejmowej Komisji Infrastruktury

Rzecznik Praw Obywatelskich powziął wiadomość, iż w styczniu bieżącego roku do laski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt zmiany ustawy o drogach publicznych w zakresie dotyczącym m. in. kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządu drogi (druk nr 3921). Obecnie obowiązujące regulacje określające wysokość wspomnianych kar pieniężnych są zdaniem Rzecznika bardzo restrykcyjne i stanowią zbyt surową sankcję dla ukaranego. Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086), za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia zarządcy drogi lub z przekroczeniem terminu zajęcia określonego w zezwoleniu, zarządca drogi wymierza karę pieniężną w wysokości 10-krotności opłaty za zajęcie pasa drogowego. Dla przykładu można wskazać, iż zgodnie ze stawkami opłat za zajęcie pasa drogowego ustalonymi przez Radę m. st. Warszawy (uchwała Nr XXXI/666/2004 z dnia 27 maja 2004 r.), opłata za zajęcie 4,5 m² pasa drogi wojewódzkiej przez rzut poziomy balkonu lub zadaszenia (np. typu markizy) przez okres roku powinna wynosić 1314 zł, zaś kara pieniężna w przypadku braku zezwolenia wyniesie aż 13140 zł. Nominalna różnica między opłatą za zajęcie pasa drogowego, a sankcją za naruszenie obowiązku posiadania zezwolenia zarządu drogi w podanym przykładzie, to kwota 11826 zł, która jednoznacznie wskazuje na niewspółmierność kary w stosunku do opłaty.

Przepisy o tak represyjnym charakterze wzbudziły wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie ich zgodności z Konstytucją RP, a w szczególności z wynikającą z jej art. 2 zasadą proporcjonalności. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym z zasady proporcjonalności wypływają trzy powiązane ze sobą obowiązki prawodawcy : 1) przyjmowanie danej regulacji tylko wówczas, gdy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana, 2) nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków (celów), 3) warunek zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli. W ocenie Rzecznika przepis art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych narusza powołaną zasadę z dwóch powodów. Po pierwsze, w świetle obowiązujących przepisów prawa dotyczących egzekwowania określonych zezwoleń, nie jest konieczne wprowadzenie takiej regulacji, która przewiduje za brak zezwolenia na zajęcie pasa drogowego sankcję w wysokości kilkunastu tysięcy złotych, tym bardziej, że niezastosowanie się do obowiązku posiadania wspomnianego zezwolenia jest zagrożonym grzywną wykroczeniem, o którym mowa w art. 99 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń. Ochrona porządku prawnego w tym zakresie nie wymaga dla prawidłowej realizacji obowiązku posiadania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego tak dolegliwych sankcji. Po drugie, efekty przedmiotowej regulacji nie pozostają w odpowiedniej proporcji do obciążeń nałożonych na obywateli, zwłaszcza jeżeli jako punkt odniesienia przyjmie się krajową średnią dochodów ludności. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że zasada proporcjonalności szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu i środka użytego do jego realizacji. Oznacza to, że spośród możliwych środków oddziaływania należy wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Nie ulega wątpliwości, że obecna regulacja dotycząca kar pieniężnych za zajęcia pasa drogowego bez zezwolenia zarządy drogi, nie spełnia tych wymagań, bowiem wprowadzenie tak wysokich kar pieniężnych o represyjnym charakterze, które mogą prowadzić do degradacji majątkowej obywateli, nie można uznać za środek oddziaływania o stopniu dolegliwości niezbędnej do wyeliminowania przypadków zajmowania pasa drogowego bez stosownego zezwolenia zarządy drogi.

Proponowana w poselskim projekcie zmiana art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych nie dotyczy niestety wysokości kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez

zezwolenia. W związku z powyższym, zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie możliwości wprowadzenia poprawek do wspomnianego projektu, mających na celu złagodzenie sankcji za naruszenie obowiązku posiadania zezwolenia na zajęcie pasa drogowego i dostosowanie przepisów ustawy o drogach publicznych do wymogów Konstytucji. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętych stanowisku.

/-/