



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 25 lutego 2003 r.

35962

RPO-405001-X/02/TS

Pan
Marek Pol
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Premierze,

Wpłynęła do mnie skarga, w której obywatel podnosi, iż kary pieniężne za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia - pobierane na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych (Dz.U. Nr 6, poz. 33 z późn. zm.) - są bardzo wysokie, przez co stanowią surową sankcję dla ukaranego. Dla uzasadnienia tej tezy skarżący podał przykład obciążenia go przez zarządcę drogi karą pieniężną w wysokości 226 636 zł za przekroczenie o 51 dni określonego w zezwoleniu terminu zajęcia pasa drogowego pod parking. Tak znaczna, wysokość kary wynika z faktu, że § 11 ust. 1 powołanego rozporządzenia określa, iż kara pieniężna ma stanowić aż dziesięciokrotność opłaty za zajęcie pasa drogowego, a ponadto przy obliczaniu tej opłaty na potrzeby ustalenia wysokości kary pieniężnej nie stosuje się przepisów określających zmniejszone stawki opłat za metr kwadratowych zajętej powierzchni (§ 8 ust. 4 i 9 rozporządzenia). Z wyliczeń pracowników mojego Biura wynika, że opłata za zezwolenie na zajęcie pasa drogowego pod wspomniany parking na okres 51 dni wyniosłaby 1446 zł. Nałożona na skarżącego kara pieniężna za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia jest zatem niewspółmiernie wyższa od wyliczonej powyżej opłaty, stanowi bowiem ponad 150-krotność tej opłaty.

Przepisy o tak represyjnym charakterze wzbudziły moje wątpliwości 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 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. Moim zdaniem, przepis § 11 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykonania niektórych przepisów 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 kilkuset tysięcy złotych (w przypadku skarżącego było to 226 636 zł, czyli ponad 4443 zł za każdy dzień zajęcia pasa drogowego), 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 naciska 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 stosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Nie ulega wątpliwości, że kwestionowana przeze mnie regulacja 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 zarządcy drogi.

Pragnę ponadto zwrócić uwagę, że obecnie obowiązujące przepisy prawa przewidują dwojakiego rodzaju sankcje za brak zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Na podstawie art. 40 ust. 4 ustawy o drogach publicznych pobierane są z tego tytułu kary pieniężne, natomiast przepisy art. 99 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń stanowią podstawę do nakładania grzywnien za zajęcie bez zezwolenia drogi publicznej lub pasa drogowego. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją, gdy określone zachowanie (zajęcie pasa

drogowego bez zezwolenia) jest zagrożone administracyjną karą pieniężną i jednocześnie wyczerpuje znamiona wykroczenia, za które ustawa przewiduje karę grzywny. Osoby, które zajęły pas drogowy bez uzyskania uprzednio stosownego zezwolenia zarządcy drogi są zatem podwójnie karane za ten sam czyn. W mojej ocenie taki stan prawny, który dopuszcza kumulację odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia jest niezgodny z Konstytucją. W wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia, narusza zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Zdaniem Trybunału, regulacja prawna odpowiedzialności administracyjnej obywatela powinna uwzględniać także interes ukaranego, a więc zwalniać go od ponoszenia ewentualnej odpowiedzialności przed innymi organami orzekającymi za ten sam czyn.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Premiera o podjęcie - w ramach posiadanych kompetencji - stosownych działań zmierzających do zmiany przepisów regulujących kwestie pobierania i ustalania wysokości kar pieniężnych za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o swoim stanowisku i sposobie rozwiązania przedstawionego problemu.

Z wyrazami szacunku

/-/