



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 5 sierpnia 2010 r.

RPO-648278-X/10/TS

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

**Pan
Cezary Grabarczyk**

Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze,

Uprzejmie informuję Pana Ministra, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło pismo obywatela, w którym skarży się, że został dwa razy ukarany za to samo zachowanie tj. zaparkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania bez uiszczenia należnej opłaty za parkowanie. Z treści pisma skarżącego wynika, że zarząd drogi obciążył go opłatą dodatkową z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie, natomiast straż miejska nałożyła na niego grzywnę za popełnienie wykroczenia drogowego oraz unieruchomiła jego pojazd za pomocą urządzenia do blokowania kół.

Analiza obowiązujących przepisów prawa prowadzi do wniosku, że przewidują one dwójakiego rodzaju sankcje za niezastosowanie się do obowiązku wniesienia opłaty za postój pojazdu w strefie płatnego parkowania. Zgodnie z art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115), za nieuiszczenie opłat parkingowych zarząd drogi pobiera opłaty dodatkowe. Natomiast przepis art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi podstawę do nakładania grzywien za niezastosowanie się do znaku drogowego D-44 „strefa parkowania” oznaczającego wjazd do strefy, w której za postój pojazdu pobierana jest opłata i zabroniony jest postój pojazdu bez wniesienia opłaty. Ponadto, na koła pojazdu zaparkowanego w strefie płatnego parkowania, którego kierowca nie uiścił opłaty za parkowanie, może

być nałożona blokada, bowiem art. 130a ust. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908) dopuszcza unieruchomienie pojazdu przy zastosowaniu blokady kół w przypadku pozostawienia go w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nie utrudnia to ruchu lub nie zagraża bezpieczeństwu. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją, gdy określone zachowanie (zaparkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania bez wniesienia opłaty za parkowanie) jest zagrożone administracyjną karą pieniężną (opłatą dodatkową) i jednocześnie wyczerpuje znamiona wykroczenia, za które ustawa przewiduje karę grzywny.

W mojej ocenie, taki stan prawny, który dopuszcza kumulację odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia jest niezgodny z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Ustawodawcy przysługuje wprawdzie swoboda określania sankcji za niedopełnienie obowiązku, jednak swoboda ta nie jest nieograniczona. Konstytucja wymaga bowiem od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, a także praw i wolności jednostki. Prawodawca nie może więc wprowadzić sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo niewspółmiernie dolegliwych.

Wprowadzenie dwóch reżimów odpowiedzialności za ten sam czyn tj. nieuiszczenie opłaty za parkowanie pojazdu w strefie płatnego parkowania jest nieracjonalne, brak jest bowiem logicznego uzasadnienia dla dublowania sankcji za w/w zachowanie. Jeżeli w ocenie ustawodawcy opłata dodatkowa za parkowanie nie spełnia swojej funkcji prewencyjnej, powinien zwiększyć wysokość tej opłaty, tak, aby skutecznie zniechęcała kierowców do parkowania samochodów bez uiszczenia należnej opłaty. Nie ma jednak konieczności stosowania wobec kierowców, którzy nie wnieśli opłaty za parkowanie, dodatkowej sankcji o charakterze represyjnym, jaką jest grzywna za wykroczenie.

Zastosowanie podwójnych sankcji z tytułu nieuiszczenia opłat za parkowanie, stanowi również zbyt dużą dolegliwość dla osób, które nie wykonały tego obowiązku. Obok opłaty dodatkowej w wysokości do 50 zł, wspomniane osoby są karane grzywną w formie mandatu karnego, której wysokość może wynieść nawet 500 zł. Takie sankcje

są zbyt restrykcyjne, bowiem łączna kwota opłaty dodatkowej i grzywny jest dość znacznym obciążeniem finansowym, zwłaszcza, jeśli jako punkt odniesienia przyjmie się średnią krajową dochodów ludności. Ochrona porządku prawnego nie wymaga dla prawidłowej realizacji obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie tak dolegliwych sankcji. Respektowanie wspomnianego obowiązku można osiągnąć przy użyciu sankcji mniej uciążliwych dla obywateli.

Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności wykroczeniowej za niezastosowanie się do obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie prowadzi zatem do nieproporcjonalnego karania obywateli, a ponadto jest wyrazem nadmiernego fiskalizmu. Działanie takie jest także niezgodne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi zakresu stosowania kar administracyjnych. Jedną z zasad wynikających z rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 przyjętej w dniu 13 lutego 1991 r. jest dyrektywa, zgodnie z którą osoba nie może być karana administracyjnie dwukrotnie za ten sam akt na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny. Wspomnianą dyrektywę należy interpretować jako zakaz karania (pomimo zbiegu sankcji typowo karnych i sankcji administracyjnych) za ten sam akt, jeśli w przepisach prawa ustawodawca formułuje ten sam zakres ochrony interesu społecznego (por. „Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania” M.Wincenciak, wyd. Oficyna Wolters Kluwer business, str. 36). Nie ulega wątpliwości, że cel ukarania obywateli opłatą dodatkową i grzywną z powodu nieuiszczenia opłaty za parkowanie jest taki sam - przeciwdziałanie powtarzającym się naruszeniom obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie. Dublowanie się wspomnianych sankcji pozostaje zatem w sprzeczności z powołanymi wyżej standardami europejskimi, dotyczącymi stosowania kar administracyjnych.

W kwestii stosowania podwójnych sankcji wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97, Trybunał stwierdził, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Regulacja prawna odpowiedzialności administracyjnej obywatela powinna bowiem uwzględniać także interes ukaranego, a więc zwalniać go od ponoszenia ewentualnej odpowiedzialności przed innymi organami orzekającymi za

ten sam czyn. Powyższe stanowisko Trybunał Konstytucyjny podzielił w wyroku z dnia 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06, w którym za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP uznał przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535) w zakresie, w jakim dopuszczały stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej i odpowiedzialności z wykroczenia skarbowe. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł karę administracyjną.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do zmiany postanowień § 58 ust. 4 rozporządzenia 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) i pozbawienia znaku D-44 „strefa parkowania” funkcji zakazującej, w celu doprowadzenia do wyeliminowania podwójnej karalności kierowców, którzy nie dopełnili obowiązku uiszczenia opłaty za parkowanie pojazdu samochodowego w strefie płatnego parkowania. Będę wdzięczna za poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku oraz sposobie rozwiązania przedstawionego problemu.

Łaura Wyrny Szewcuk

Łaura Szewcuk