



Warszawa, 17/01/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-574709-X/07/TS

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi obywateli dotyczące funkcjonowania stref płatnego parkowania. Skargi te odnoszą się do trzech kwestii :

1. Nieuwzględnienia szczególnej sytuacji mieszkańców strefy płatnego parkowania w przepisach nakładających obowiązek wnoszenia opłat z parkowanie pojazdów, co zmusza ich do uiszczania wspomnianych opłat za parkowanie samochodów przed domami.

Skarżący zwracają uwagę, że przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115), nie zwalniają mieszkańców strefy płatnego parkowania z obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie. Wprawdzie rada gminy (miasta), ustalając strefę płatnego parkowania, może wprowadzić zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi, w tym dla mieszkańców strefy, jednak organy samorządu gminnego rzadko korzystają z tej możliwości w odniesieniu do osób zamieszkałych na terenie strefy. Dla przykładu wskazać można, iż w żadnym z większych miast - Warszawie, Łodzi, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Szczecinie i Katowicach - samorząd nie ustalił zerowej stawki opłaty dla mieszkańców strefy płatnego parkowania, ograniczając się jedynie do wprowadzenia opłat abonamentowych lub zryczałtowanych. Skutkiem tego, wobec braku odpowiedniej liczby parkingów (miejsc postojowych) położonych poza pasem drogi publicznej, zmotoryzowani mieszkańcy stref płatnego parkowania ponoszą koszty

parkowania swoich pojazdów w miejscu zamieszkania. Natomiast osoby zamieszkujące poza strefą płatnego parkowania, parkują swoje pojazdy przed domami, bez obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie.

2. Konieczności wnoszenia opłat za parkowanie przez niepełnosprawnych kierowców z dysfunkcją narządów ruchu.

Wspomniana grupa społeczna również nie została zwolniona przez ustawodawcę z obowiązku uiszczania opłat za parkowanie, a tylko niektóre władze samorządowe przyznały jej członkom prawo do zerowej stawki opłaty za parkowanie i to zazwyczaj wyłącznie w miejscach postojowych przeznaczonych dla pojazdów inwalidów, które często są zajęte przez nieuprawnionych kierowców, a ich ograniczona liczba nie zaspokaja potrzeb niepełnosprawnych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że problem wynikający z obowiązku uiszczania opłat za parkowanie przez zmotoryzowanych inwalidów nie sprowadza się jedynie do kwestii finansowych i możliwości powstania bariery finansowej, która znacznie ograniczy niepełnosprawnych kierowców w zakresie poruszania się pojazdami samochodowymi po terenie strefy płatnego parkowania (a więc naruszy ich prawo do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym), ale polega także na trudnościach, jakie dla osób, których sprawność ruchowa jest niekiedy znacznie obniżona, stanowi uiszczenie w parkomacie opłaty za parkowanie lub wykupienie biletu parkingowego w automacie.

Ustawodawca dostrzegł problemy, na jakie w codziennym życiu napotykać zmotoryzowane osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej i uznał, że należy je wyposażyć w pewne przywileje. W tym celu wprowadził możliwość uzyskania przez te osoby karty parkingowej, która uprawnia do niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu i postoju, a także zobligował organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach do wyznaczenia w strefie płatnego parkowania miejsc postojowych dla oznakowanych pojazdów konstrukcyjnie przeznaczonych do przewozu osób niepełnosprawnych o obniżonej sprawności ruchowej oraz pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Wspomniane działania nie objęły jednak sfery opłat za parkowanie. Posiadaczowi karty parkingowej nie przysługuje bowiem prawo do niestosowania się do znaku drogowego D-44 „strefa parkowania”, zatem nawet w przypadku zaparkowania pojazdu na miejscu postojowym przeznaczonym dla osób niepełnosprawnych musi uiścić opłatę za parkowanie. Brak zwolnienia osób legitymujących się kartą parkingową z obowiązku wnoszenia opłat za parkowanie jest więc pewną niekonsekwencją prawodawcy, który wykonując

postanowienia art. 69 Konstytucji RP, podjął szereg działań w celu stworzenia ułatwień w komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych.

3. Braku procedury odwoławczej w sprawach pobierania opłaty dodatkowej, o której mowa w art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Regulacje dotyczące opłat za parkowanie nie przewidują możliwości złożenia odwołania w przypadku pobrania przez zarząd drogi opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie. Osoba, od której zarząd drogi pobiera wspomnianą opłatę nie może zatem poddać tej czynności materialno-technicznej kontroli ze strony innego organu wyższego stopnia. Jeżeli kierowca, w stosunku do którego zarząd drogi domaga się uiszczenia opłaty dodatkowej, odmawia jej zapłaty twierdząc, że żądanie zarządu drogi jest niezasadne, wszczęta zostaje egzekucja administracyjna. Organ egzekucyjny nie bada jednak zasadności i wymagalności obowiązku uiszczenia opłaty dodatkowej (art. 29 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji), a ewentualne zarzuty podniesione przez zobowiązanego w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej nie mogą dotyczyć ani ustaleń w zakresie stanu faktycznego sprawy, ani też naruszenia przepisów prawa materialnego przez wierzyciela.

Wprawdzie w wyroku z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt FSK 2580/04, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że obowiązek uiszczania opłat dodatkowych wynika wprost z przepisów prawa, jednak stanowisko to jest dość kontrowersyjne i nie jest powszechnie akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. Dla przykładu można wskazać, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy wyraził odmienny pogląd w tej sprawie, stwierdzając, że obowiązek wnoszenia opłat dodatkowych nie powstaje z mocy ustawy, a wymierzenie wspomnianej opłaty powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez zarząd drogi (wyrok z dnia 10 maja 2005 r., sygn. akt. II SA/Bd 754/04). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie obliguje wprost kierowców do wnoszenia opłat dodatkowych, a jedynie przewiduje ich pobieranie przez właściwe organy w razie stwierdzenia nieuiszczenia opłat za parkowanie. Dopiero stwierdzenie przez zarząd drogi, iż określony pojazd został zaparkowany w strefie płatnego parkowania bez wniesienia stosownej opłaty, pozwala na ustalenie konkretnego podmiotu, od którego zarząd drogi uprawniony jest pobrać opłatę dodatkową. Zdarza się przy tym czasami, że organ uprawniony do poboru opłaty dodatkowej musi przeprowadzić stosowne postępowanie wyjaśniające celem ustalenia, kto faktycznie dopuścił się naruszenia przepisów wprowadzających obowiązek uiszczania opłat za parkowanie, zwłaszcza, gdy to nie właściciel był użytkownikiem pojazdu. Jeżeli zatem adresat obowiązku

wniesienia opłaty dodatkowej zostaje ustalony dopiero po dokonaniu czynności kontrolnych przez zarząd drogi, nieuprawnione jest twierdzenie, iż wspomniany obowiązek powstaje z mocy prawa. Jednym z elementów, które składają się na treść obowiązku administracyjnego jest bowiem wskazanie adresata obowiązku, a więc podmiotu, na którym ciąży konieczność określonego zachowania się.

W świetle powyższego, przyjąć należy, że skoro konkretyzacja sytuacji prawnej podmiotu korzystającego ze strefy płatnego parkowania następuje po przeprowadzeniu przez zarząd drogi swoistego postępowania dowodowego, pobranie opłaty dodatkowej powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Obciążenie wspomnianą opłatą niewątpliwie ogranicza prawa obywateli, dlatego też należy im zatem zagwarantować uprawnienia o charakterze procesowym, służące ochronie naruszonych praw, które umożliwią im zapoznanie się z dowodami będącymi podstawą nałożenia sankcji i ustaleniami dotyczącymi stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz zaskarżenie czynności dotyczącej pobrania opłaty dodatkowej do organu wyższego stopnia. Wymagają tego zasady demokratycznego państwa prawa, które nakazują chronić obywateli przed arbitralnymi aktami władzy państwowej oraz zabraniają stanowić norm prawnych nakazujących obciążanie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia jasnych zasad postępowania, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw. Należy także brać pod uwagę wytyczne płynące z postanowień zawartych w aktach prawa wspólnotowego UE. W szczególności chodzi tu o Rekomendację Nr R (91) 1 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych, która przewiduje m. in., że wszelkie postępowania mogące zaowocować nałożeniem sankcji administracyjnej, jakie zostały wszczęte wobec osoby, powinny prowadzić do decyzji kończącej postępowanie. Wspomniane zalecenie nie jest wprowadzane aktem normatywnym wiążącym bezpośrednio. Wyraża jednakże określone stanowisko jednej z instytucji Unii Europejskiej w sprawie gwarancji procesowych osób obciążonych sankcjami administracyjnymi, które stanowi swego rodzaju międzynarodowy standard. Jest więc pożądanym, aby Polska dostosowała swoje prawo wewnętrzne do propozycji zawartych we wspomnianej Rekomendacji.

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 - w ramach posiadanych kompetencji - stosownych działań zmierzających do zmiany przepisów regulujących kwestie opłat za parkowanie pojazdów samochodowych na drogach publicznych, poprzez rozszerzenie ustawowego katalogu podmiotów zwolnionych z opłaty za parkowanie o mieszkańców strefy płatnego parkowania i osoby niepełnosprawne legitymujące się kartą parkingową oraz wprowadzenie regulacji, na mocy których pobieranie opłaty dodatkowej z tytułu nieuiszczenia opłaty za parkowanie

będzie następować na podstawie decyzji administracyjnej, podobnie jak ma to miejsce w przypadku wymierzania kar pieniężnych za przejazd pojazdem nienormatywnym po drodze publicznej. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętych stanowisku i sposobie rozwiązania przedstawionych problemów.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich