



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.40.2020.ML

Warszawa, 17 listopada 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec senackiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (druk nr 287).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym
(druk nr 287)

I. Cel i geneza projektu ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt K 6/17), którego sentencja została ogłoszona w dniu 12 grudnia 2018 r. w Dz. U. poz. 2322, natomiast pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2019 r. poz. 1.

W sentencji wyroku TK orzekł, że:

1. art. 130a ust. 5c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990) w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie,
2. art. 130a ust. 7 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym

– są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Pierwszy zakwestionowany przepis dotyczył usunięcia pojazdu z drogi i umieszczenia na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie (art. 130 ust. 5c). Zgodnie z drugim zakwestionowanym przepisem wydanie pojazdu następuje po okazaniu dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 5c (art. 130a ust. 7 pkt 1).

TK nie oceniał całego mechanizmu usuwania pojazdów, natomiast, jak wskazano w uzasadnieniu do wyroku, chodziło o odpowiedź na pytanie „czy *przechowywanie usuniętego pojazdu na parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie oraz uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia tej opłaty (...) stanowi ograniczenie prawa własności, a jeśli tak, to czy ograniczenie prawa własności jest proporcjonalne do stopnia ochrony porządku publicznego, wartości wymienionej w art. 31 ust. 3 Konstytucji*”. Trybunał stwierdził, że dla ochrony tego porządku nie jest konieczne ograniczenie prawa własności właściciela pojazdu, polegające na zatrzymaniu pojazdu do czasu uregulowania należności. Postanowił jednocześnie, że zakwestionowane przepisy tracą moc obowiązującą z upływem 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. Na podstawie wyroku TK wskazane przepisy straciły moc obowiązującą w dniu 13 września 2019 r.

Inicjatywę ustawodawczą w celu dostosowania systemu prawa do wyroku TK z dnia 5 grudnia 2018 r. podjął Senat RP poprzedniej kadencji – w dniu 23 maja 2019 r. do Marszałka Senatu RP został wniesiony projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu

drogowym (druk nr 1189), a następnie w sierpniu 2019 r. przekazany został do Sejmu RP. W związku z upływem VIII kadencji Sejmu RP prace nad przedmiotowym projektem nie zostały podjęte. Senat RP obecnej kadencji ponownie podjął prace legislacyjne w tym zakresie. W ich wyniku w dniu 7 lutego 2020 r. tekst projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk nr 43, 43 S, 43 X) został przekazany do Sejmu RP.

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, z późn. zm.) przewiduje, że w określonych przypadkach pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela (art. 130a ust. 1 i 2). Przepisy określają przypadki pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu lub pozostawienia pojazdu w miejscu obowiązywania znaku wskazującego, że zaparkowany pojazd zostanie usunięty na koszt właściciela. Dyspozycję usunięcia pojazdu wydaje policjant lub strażnik gminny albo osoba dowodząca akcją ratowniczą (art. 130a ust. 4). Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych należy do zadań własnych powiatu.

Senacki projekt przewiduje nałożenie na właściciela usuniętego pojazdu obowiązku zapłaty należności za usunięcie pojazdu z drogi i jego parkowanie w terminie 7 dni od wydania pojazdu. Wyjątek stanowią osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej czasowo lub niemające stałego miejsca zamieszkania albo pobytu, które muszą przedłożyć dowód uiszczenia opłaty w chwili wydania pojazdu. Pojazd wydaje się za potwierdzeniem. Potwierdzenie wydania pojazdu, którego wzór określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw wewnętrznych, w przypadku nieuiszczenia opłaty stanowić ma podstawę do wydania tytułu wykonawczego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.). Po upływie terminu na uiszczenie opłaty wierzyciel (starosta) powinien przystąpić do czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawienia upomnienia, a następnie do wystawienia tytułu wykonawczego.

II. Stanowisko Rządu

Rada Ministrów rekomenduje prowadzenie dalszych prac nad senackim *projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym* (druk nr 287) z uwagi na fakt, że zakwestionowane przepisy wyrokiem TK z dnia 5 grudnia 2018 r. straciły moc obowiązującą w dniu 13 września 2019 r. Potrzeba pilnego dostosowania systemu prawa do przedmiotowego wyroku wynika z dążenia do zapewnienia optymalnego poziomu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym, przez sprawną realizację zadań przez powiatowe jednostki organizacyjne w zakresie usuwania pojazdów z drogi i prowadzenie parkingu strzeżonego.

Wskazana rekomendacja Rządu opiera się na analizie i ocenie dwóch alternatywnych propozycji kierunków zmian zmierzających do **maksymalizacji efektywności ściągania opłat za holowanie i parkowanie**.

- 1. Pierwsza propozycja polega na zastosowaniu ulgi finansowej wobec właściciela pojazdu w przypadku uiszczenia opłaty przed wydaniem pojazdu**

oraz powiązaniu pobierania opłaty przed wydaniem pojazdu z państwem rejestracji pojazdu.

W tym zakresie zaproponowano nadanie nowego brzmienia ust. 6f i ust. 7 pkt 1a w art. 130a senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jak również dodanie ust. 6fa:

- 1) *„6f. Opłatę, o której mowa w ust. 5c, uiszcza się w terminie 7 dni od dnia wydania pojazdu. W przypadku uiszczenia tej opłaty przed wydaniem pojazdu, podlega ona obniżeniu o 25%.”*
- 2) *„6fa. Przepis ust. 6f zdanie pierwsze nie dotyczy pojazdu niezarejestrowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku takiego pojazdu opłatę uiszcza się przed jego wydaniem w wysokości, o której mowa w ust. 6f zdanie drugie.”*
- 3) *„1a) dowodu uiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 5c, w przypadku pojazdu niezarejestrowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”.*

Zaproponowane przez Senat RP rozwiązanie, polegające na możliwości uiszczenia opłaty w terminie 7 dni od momentu wydania pojazdu z parkingu, w praktyce może skutkować znaczącym wzrostem liczby nieuiszczonych opłat po odebraniu pojazdu i koniecznością wszczynania postępowań administracyjnych, których skuteczność jest ograniczona, a ich koszty obciążają budżet państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do budżetu państwa wydatki te będą związane z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych przez naczelników urzędów skarbowych. W przypadku powiatów wydatki te będą związane z realizacją zadań wierzyciela w zakresie nieuregulowanych opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu. W tym kontekście warto wskazać, że według danych Ministra Finansów wskaźnik efektywności egzekucji prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych wynosi 28%. Zatem należy założyć, że w wyniku postępowań egzekucyjnych wyegzekwowanych zostanie jedynie 28% nieuiszczonych opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu. Tym samym wierzyciel (powiat) będzie zobowiązany do pokrycia kosztów bezskutecznej egzekucji. Całościową konsekwencją przyjęcia rozwiązań w brzmieniu zaproponowanym przez Senat RP będzie zatem wzrost wydatków państwa oraz spadek dochodów samorządów. Również TK w uzasadnieniu do wyroku z dnia 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt K 6/17) wskazywał na potencjalnie negatywne skutki przesunięcia terminu uiszczenia opłaty za holowanie i parkowanie pojazdu, cyt.: *5.2.1. Uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 130a ust. 5c u.p.r.d., jest niewątpliwie środkiem przydatnym, gdyż wpływa na efektywną realizację zadania własnego powiatu (art. 130a ust. 5f u.p.r.d.), a przy tym nie angażuje nadmiernie jednostek samorządu terytorialnego (powiatów) w procedurę ściągania opłaty. Uproszczona procedura „egzekwowania” opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu nie wymaga wydawania decyzji administracyjnej lub innych rozstrzygnięć w sprawie i przeprowadzania postępowania administracyjnego, poprzedzającego rozstrzygnięcie organu. W celu zwiększenia liczby wpłat za holowanie i parkowanie zaproponowano wprowadzenie rozwiązania, którego skutkiem byłaby 25% „ulga” finansowa dla tych właścicieli pojazdów, którzy dokonają opłaty w dniu odebrania pojazdu z parkingu strzeżonego. Wpłynęłoby to pozytywnie na efektywność realizacji dochodów powiatów z tytułu opłaty za parkowanie pojazdów w związku z niegenerowaniem dodatkowych kosztów*

po stronie powiatu oraz budżetu państwa, wynikających z prowadzenia egzekucji administracyjnej.

Zaproponowano ponadto, aby warunkiem uiszczenia opłaty i okazania dowodu przed odbiorem pojazdu było państwo rejestracji pojazdu, a nie status pobytowy właściciela pojazdu. Takie rozwiązanie zapewni bardziej skuteczny mechanizm weryfikacji danych potrzebnych do określenia terminu wniesienia opłaty. Należy zauważyć, że podmioty prowadzące parkingi mają ograniczone możliwości prawne ustalenia czy właściciel pojazdu jest osobą czasowo przebywającą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającą stałego miejsca zamieszkania albo pobytu, również w sytuacji, gdy właściciel ten nie kierował wcześniej odholowanym na parking pojazdem. Jednocześnie warto podkreślić, że 25% „ulgą” finansową byłiby objęci również właściciele, których pojazdy nie są zarejestrowane na terenie RP. Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązek uiszczenia opłaty przed wydaniem pojazdu z parkingu dotyczyłby również obywateli polskich, w przypadku niedokonania czynności rejestracji pojazdu na terytorium RP.

Rozwiązanie zaproponowane przez Senat RP, w którym właściciel usuniętego z drogi pojazdu, czasowo przebywający na terenie RP lub niemający stałego miejsca zamieszkania bądź pobytu, powinien uiścić opłatę przed wydaniem pojazdu, zmierza do podniesienia efektywności ściągania należności w tym zakresie. Należy zauważyć, że umożliwienie wskazanym osobom uiszczenia opłaty w terminie 7 dni od momentu odebrania pojazdu z parkingu mogłoby istotnie zmniejszyć skuteczność postępowań egzekucyjnych w związku z niemożnością zastosowania przymusu administracyjnego. Niemniej jednak rozwiązanie to wprowadza odmienne traktowanie tych osób, gdyż uzależnia wydanie pojazdu od uprzedniego uiszczenia opłaty. Przepisy w tym kształcie mogą być postrzegane jako dyskryminujące pośrednio ze względu na obywatelstwo.

W tym kontekście warto jedynie zasygnalizować, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dyskryminacja pośrednia ze względu na przynależność państwową może być uzasadniona, jeżeli opiera się na obiektywnych względach niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczy, i jest proporcjonalna do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe.

Niezależnie od zaprezentowanej wyżej propozycji legislacyjnej i argumentacji wskazującej na słuszność przedmiotowego rozwiązania, w przypadku wyboru niniejszego rozwiązania należałoby uwzględnić dodatkowe uwagi odnoszące się do dokumentu potwierdzenia odbioru pojazdu z parkingu. Tym samym senacki projekt ustawy winien być uzupełniony o poniższe zagadnienia.

Projekt ustawy zakłada, że wzór potwierdzenia wydania pojazdu będzie zawierał dane właściciela (imię, nazwisko, adres). W przypadku braku wpłaty to potwierdzenie będzie stanowiło podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Problemem może okazać się sytuacja, gdy pojazd będzie stanowił:

– współwłasność kilku osób (czy wystarczy do wydania pojazdu oświadczenie jednego ze współwłaścicieli, czy muszą być podpisani wszyscy – i w związku z tym wobec kogo ma być wszczynane postępowanie egzekucyjne w przypadku braku wpłaty),

- współwłasność z bankiem (samochód na kredyt),
- własność leasingodawcy.

Projekt ustawy powinien zostać w tym zakresie uzupełniony.

Zgodnie z projektowanym art. 130a ust. 6g w przypadku nieuiszczenia opłaty, o której mowa w ust. 5c, w terminie, potwierdzenie wydania pojazdu stanowi podstawę do wydania tytułu wykonawczego w rozumieniu przepisów u.p.e.a. Aby potwierdzenie wydania pojazdu mogło stanowić podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego musi zawierać elementy do tego niezbędne, czyli zgodnie z projektowanym ust. 11 pkt 4 imię, nazwisko i adres właściciela pojazdu oraz zastępującą pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia klauzulę informującą o takiej odpowiedzialności.

W tym kontekście należy zauważyć, że w propozycji przedłożenia senackiego przyjęto konieczność zawierania w potwierdzeniu o odbiorze pojazdu z parkingu klauzuli o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Niemniej jednak projektodawca nie wyjaśnił czego dotyczy klauzula o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia oraz nie przedstawił względów, które uzasadniałyby przyjęcie takiego rozwiązania, tym bardziej, że przedmiotowe oświadczenie dotyczy wszystkich właścicieli odbierających pojazdy z parkingu strzeżonego, w tym również zobligowanych do uiszczenia opłaty przed wydaniem pojazdu.

W zakresie obowiązkowych elementów tytułu wykonawczego w projekcie należałoby zatem dodać:

- 1) obok imienia i nazwiska również nazwę firmy (właścicielem pojazdu może być również osoba prawna);
- 2) NIP/REGON lub PESEL właściciela pojazdu (dane zawarte w potwierdzeniu wydania pojazdu muszą pozwolić na jednoznaczną identyfikację podmiotu na którym ciąży obowiązek zapłaty);
- 3) pouczenie, że potwierdzenie wydania pojazdu stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego.

Dodatkowo w projektowanym art. 130a ust. 6g zamiast „potwierdzenie wydania pojazdu stanowi podstawę do wydania tytułu wykonawczego (...)”, powinno być „potwierdzenie wydania pojazdu stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego”, tj. zgodnie z przepisem art. 26 § 1 u.p.e.a., że organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. Niezależnie od powyższego należy wskazać na konieczność dokonania nowelizacji art. 3a u.p.e.a. i dodania do tego przepisu opłaty, o której mowa w projekcie ustawy.

- 2. Drugim analizowanym kierunkiem zmian jest przeznaczenie środków pochodzących z opłat wprost na cele, o których mowa w art. 130a ust. 5f ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (obecnie przedmiotowe środki stanowią dochód własny powiatu).**

Przeznaczenie środków pochodzących z opłat za holowanie i parkowanie pojazdu na parking strzeżonym wprost na cele, o których mowa w art. 130a ust 5f ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w świetle treści uzasadnienia wyroku TK, w ocenie Rządu dopuszczałoby uzależnienie wydania usuniętego pojazdu od uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie. W przypadku gdyby środki z opłaty za parkowanie pojazdu nie stanowiły dochodów własnych powiatu, a ustawowo przewidziane byłyby na wykonywanie zadań związanych z usuwaniem pojazdów oraz prowadzeniem parking strzeżonego, możliwe byłoby utrzymanie dotychczasowego modelu poboru opłaty.

Uzasadniając powyższe należy wskazać, że niewątpliwie TK orzekł o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, zwłaszcza art. 130a ust. 5a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który uzależniał wydanie pojazdu z parking strzeżonego od uiszczenia opłaty za usunięcie pojazdu i przymusowe przechowywanie – *„Dla ochrony porządku publicznego (wartości wskazanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie jest konieczne ograniczenie prawa własności właściciela pojazdu, polegające na zatrzymaniu pojazdu do czasu uregulowania należności”*.

Jednakże z dalszej treści uzasadnienia wyroku TK wynika, że w pewnych okolicznościach dopuszczalne byłoby, z punktu widzenia konstytucyjnych wartości, uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia opłaty za parking – *„Maksymalizacja efektywności ściągania opłat byłaby dopuszczalna, gdyby od niej zależała możliwość wykonywania wskazanego w art. 130a ust. 5f u.p.r.d. zadania powiatu. Ponieważ taka zależność nie występuje, maksymalizacja jest nieuzasadniona.”*

W związku z powyższym Rząd proponuje zmianę projektowanego pkt 6f w art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym w następującym brzmieniu:

„6f. Opłaty, o których mowa w ust. 6e, przeznacza się na finansowanie zadań, o których mowa w art. 130a ust. 5f.”

Przewidywanym skutkiem zaproponowanego rozwiązania będzie uzależnienie wydania usuniętego pojazdu od uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, co może zapobiec istotnym negatywnym konsekwencjom finansowym zarówno po stronie powiatów, jak i budżetu państwa. Rozwiązanie to uniemożliwi jednak wykorzystywanie środków uzyskanych z opłaty parkingowej na inny cel.