



Warszawa, 11-06-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

BPK.815.51.2024.GK

Pan Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1264), zwracam się z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie stref płatnego parkowania (dalej jako: SPP) oraz śródmiejskich stref płatnego parkowania (dalej jako: ŚSPP), w szczególności przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 320). Propozycja ta wynika z licznych skarg obywateli, które wskazują na systemowe problemy w funkcjonowaniu SPP i ŚSPP, generujące nieproporcjonalne obciążenia dla mieszkańców oraz naruszające konstytucyjne zasady równości, proporcjonalności i ochrony praw obywatelskich.

Skargi napływające do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą przede wszystkim kwestii opisanych poniżej.

1. Wysokie i nieproporcjonalne opłaty dodatkowe.

Opłaty dodatkowe za nieuiszczenie opłaty za parkowanie, wynoszące od 200 do 300 zł za jedno naruszenie, są nieproporcjonalne do przewinienia i przekraczają możliwości finansowe wielu osób, w szczególności emerytów, studentów, osób o niskich dochodach czy osób z niepełnosprawnościami. Jeden z interesantów skarży się:

„Naliczanie opłat w naszym przypadku zaczęło się od grudnia 2023 roku. Wystawianie mandatów nie wyglądało już tak jak wcześniej, nie dostaliśmy karteczki za szybą samochodu, co też doprowadziło do skumulowania tak ogromnej kwoty przez brak informacji o tym, że coś źle robimy. Pisma, które dostaliśmy z wezwaniem do zapłaty, zostały dostarczone po okresie około 10 miesięcy, we wrześniu. W moim przypadku kwota sięgnęła 14 000 zł.” W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który wymaga, aby ograniczenia praw i wolności były proporcjonalne do celu, takie kary budzą poważne wątpliwości. Wysokość opłat nie jest dostosowana do wagi naruszenia ani sytuacji materialnej sprawcy, co może naruszać również art. 64 ust. 1 Konstytucji RP (ochrona prawa własności) oraz art. 32 Konstytucji RP (zasada równości wobec prawa).

2. Brak bieżącego powiadamiania o opłatach dodatkowych.

Mieszkańcy często otrzymują wezwania do zapłaty po kilku miesiącach od naruszenia, co prowadzi do kumulacji kar i zadłużenia sięgającego kilkunastu tysięcy złotych. Jedna z interesantek wskazuje: „Zostałam ukarana karą opiewającą na 12 000 zł, a informacje o karach zostały mi przekazane dopiero po 8 miesiącach w formie zsumowanych opłat.” Inny interesant dodaje: „Sposób funkcjonowania wymienionych Stref Płatnego Parkowania obejmuje elektroniczną kontrolę przeprowadzaną przez platformy mobilne zaparkowanych pojazdów, nie uwzględniającą bezzwłocznego powiadamiania o nałożeniu opłaty dodatkowej użytkownika pojazdu.” W jednej ze spraw Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Katowicach uchyliło decyzję I instancji, wskazując, że: „W okolicznościach niniejszej sprawy rozważenia wymaga kwestia budowania zaufania wobec Państwa, w sytuacji naliczania osobie opłat dodatkowych za parkowanie przez kilka miesięcy, bez informowania o tym. Upomnienie zostało wysłane dopiero 2 października 2024 r., podczas gdy pierwsze stwierdzenie braku uiszczenia opłaty za parkowanie nastąpiło 14 lutego 2024 r.” Takie działania naruszają art. 2 Konstytucji RP, który stanowi o demokratycznym państwie prawnym, a więc państwie zapewniającym pewność prawa i zaufanie obywateli do władz publicznych. Opóźnione

powiadomienia uniemożliwiają skuteczne skorzystanie z procedur odwoławczych, co dodatkowo podważa zasadę dobrej administracji.

3. Wykluczenie cyfrowe osób starszych i nie korzystających z technologii.

Systemy płatności oparte wyłącznie na aplikacjach mobilnych wykluczają osoby starsze oraz te, które nie mają dostępu do nowoczesnych technologii. Jeden z obywateli podkreśla: „W przypadku, kiedy czas parkowania pojazdu przekracza czas wstępnie opłacony, to możliwość poniesienia dodatkowej opłaty istnieje tylko poprzez odpowiednią aplikację, a nie bezpośrednio, jak dotychczas. Powoduje to automatyczne wykluczenie części społeczeństwa, która głównie z tytułu wieku nie jest w stanie korzystać z tych mobilnych narzędzi.” Tego rodzaju rozwiązania naruszają art. 32 Konstytucji RP, gwarantujący równe traktowanie wszystkich obywateli, niezależnie od ich możliwości technicznych czy wieku.

4. Dyskryminacja mieszkańców spoza SPP w Katowicach.

Rozszerzenie SPP w Katowicach zmusiło wielu mieszkańców zameldowanych poza SPP do wykupienia drogich abonamentów parkingowych. Jedna z interesantek wskazuje: „Dodatkowe obciążenie finansowe 500 PLN/kwartał mocno obciąża budżety mieszkańców Katowic, w tym mój, tylko dlatego że nie jestem zameldowana w SPP. Nadmienię, iż mieszkańcy SPP płacą abonament w wysokości 25 PLN/kwartał. Wszyscy jesteśmy mieszkańcami Katowic, wszyscy płacimy podatki w Gminie Katowice, skąd taka dysproporcja w opłatach? Taki system jest nie tylko niesprawiedliwy, ale również powoduje poczucie dyskryminacji.” Taka dysproporcja w opłatach budzi wątpliwości co do zgodności z art. 32 Konstytucji RP, który zakazuje nierównego traktowania obywateli w podobnych sytuacjach, zwłaszcza gdy różnice w opłatach nie znajdują racjonalnego uzasadnienia.

5. Nieproporcjonalne żądania danych osobowych,

Wnioski o umorzenie opłat dodatkowych często wiążą się z koniecznością przedstawienia wyciągów bankowych za okres 12 miesięcy, co budzi wątpliwości w świetle zasady minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO). Obywatele zgłaszają, że

takie wymagania są nie tylko uciążliwe, ale również naruszają ich prawo do prywatności, zmuszając do ujawniania szczegółowych informacji finansowych, które wykraczają poza zakres niezbędny do oceny zasadności umorzenia. Jeden z interesantów wskazał: „Żądanie pełnych wyciągów bankowych za rok jest nie tylko czasochłonne, ale i upokarzające. Nie rozumiem, dlaczego urząd wymaga tak szczegółowych danych, skoro wystarczyłoby zaświadczenie o dochodach lub oświadczenie o trudnej sytuacji materialnej.” Takie praktyki naruszają art. 47 Konstytucji RP, gwarantujący ochronę prywatności, oraz zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), która wymaga, aby ograniczenia praw obywateli były uzasadnione i adekwatne do celu administracyjnego. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. c RODO, dane osobowe powinny być zbierane tylko w zakresie niezbędnym do realizacji celu, jakim jest weryfikacja sytuacji materialnej. Wymaganie pełnych wyciągów bankowych, obejmujących wszystkie transakcje finansowe, jest nadmierne i niezgodne z zasadą minimalizacji danych. Nadmierne żądania danych osobowych podważają również zaufanie obywateli do administracji, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Prowadzi to do zniechęcania obywateli do składania wniosków o umorzenie, co ogranicza ich prawo do obrony i korzystania z przysługujących ulg.

Obecny system nakładania opłat dodatkowych budzi poważne zastrzeżenia. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 22 lutego 2024 r. (sygn. III SA/Gd 532/23) stwierdził, że brak powiadomienia o opłacie dodatkowej i kumulowanie kar przez długi okres jest niewłaściwe i prowadzi do nieproporcjonalnego obciążenia finansowego. Ponadto, rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 316) nakłada na wierzycieli obowiązek niezwłocznego informowania o należnościach, co w praktyce SPP nie jest respektowane. W świetle art. 2 Konstytucji RP, system ten narusza pewność prawną i zaufanie obywateli do państwa poprzez opóźnione powiadomienia i brak transparentności. Zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) jest łamana

przez sztywne, wysokie kary, które nie uwzględniają wagi naruszenia ani sytuacji sprawcy.

Tradycyjnie odpowiedzialność administracyjna w Polsce (w odniesieniu do różnych kar pieniężnych) opierała się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że samo naruszenie normy prawnej było wystarczające do nałożenia sankcji, bez konieczności badania winy czy innych okoliczności (np. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 147 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Trybunał Konstytucyjny podkreślał zalety tego podejścia: prostotę stosowania – wystarczające jest ustalenie faktu naruszenia, skuteczność w zapewnianiu prewencji ogólnej i szczególnej, możliwość nakładania kar na osoby fizyczne i podmioty zbiorowe w ramach postępowania administracyjnego.

Jednak w ostatnich latach, Trybunał Konstytucyjny zmierza w kierunku indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej, szczególnie w przypadku sankcji o charakterze represyjnym. Istotne elementy tego nowego podejścia obejmują:

- uwzględnienie winy: TK coraz częściej wskazuje, że nałożenie kary administracyjnej powinno zależeć od stwierdzenia winy podmiotu lub innych okoliczności sprawy (np. wyrok TK, sygn. SK 6/12).
- dostosowanie sankcji: w orzeczeniach takich jak sygn. SK 6/12 czy P 26/11 Trybunał krytykował sztywne, automatyczne kary, które nie uwzględniają realiów konkretnej sytuacji, np. stopnia naruszenia interesu publicznego czy sytuacji majątkowej sprawcy.
- charakter represyjny: gdy kara administracyjna pełni funkcję represyjną (a nie tylko prewencyjną), TK oczekuje stosowania podobnych gwarancji procesowych jak w prawie karnym, w tym uwzględnienia subiektywnych elementów, takich jak wina (sygn. P 26/11).

W kontekście kar za parkowanie obecny system opiera się wyłącznie na odpowiedzialności obiektywnej: kara jest nakładana automatycznie za brak opłaty, bez możliwości analizy przyczyn naruszenia (np. awaria systemu płatności, brak dostępu do cyfrowych metod płatności) czy sytuacji sprawcy. Taki brak indywidualizacji stoi w sprzeczności z ewoluującym podejściem TK, które wymaga, aby w przypadku sankcji o znaczącym wpływie na jednostkę (np. wysokich kar finansowych) organy administracyjne brały pod uwagę okoliczności indywidualne. Można zauważyć przede wszystkim, że Trybunał Konstytucyjny wskazuje na konieczność indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego. Przy tym dotyczy to uwzględniania czynników indywidualizujących (w tym winy podmiotu) nie tylko jako kryteriów decydujących o rozmiarze kary administracyjnej, lecz również jako przesłanek ponoszenia omawianego rodzaju odpowiedzialności. Podstawy prawne tej powinności to: zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy (art. 2 Konstytucji RP) oraz proporcjonalność ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Obecny system kar za parkowanie budzi więc poważne wątpliwości, godzące w wartości konstytucyjne, takie jak:

- zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP): opóźnione powiadomienia i brak skutecznych procedur odwoławczych naruszają pewność prawną i prawa obywateli do obrony.
- zasada proporcjonalności: wysokie, sztywne kary, które nie uwzględniają wagi naruszenia ani sytuacji sprawcy, są nadmiernie dolegliwe i nieproporcjonalne.
- indywidualizacja odpowiedzialności: system ignoruje nowe standardy konstytucyjne wymagające dostosowania sankcji do winy i okoliczności, co jest szczególnie problematyczne w przypadku kar o charakterze represyjnym, które mogą prowadzić do poważnych konsekwencji finansowych dla obywateli.

W celu rozwiązania wskazanych problemów, dostosowania przepisów do konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji RP), a także uwzględnienia nowego trendu indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej, promowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich proponuje rozważenie wprowadzenia następujących zmian w przepisach ww. ustawy o drogach publicznych:

1. Zmiana art. 13f ust. 1 ustawy o drogach publicznych w celu ustalenia maksymalnej wysokości opłaty dodatkowej proporcjonalnej do opłaty za parkowanie oraz uwzględniającej sytuację materialną zobowiązanego.

Obecne opłaty dodatkowe (200–300 zł) są nieproporcjonalne do wagi naruszenia, co prowadzi do nadmiernego obciążenia finansowego, szczególnie dla grup o niskich dochodach, jak wskazała jedna z interesantek, której zadłużenie osiągnęło 14 000 zł. Zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), sankcje administracyjne powinny być adekwatne do celu, jakim jest zapewnienie przestrzegania zasad parkowania, a nie powodowanie ruiny finansowej obywateli. Szttywne kary, nieuwzględniające okoliczności indywidualnych, mogą naruszać zasadę proporcjonalności oraz prawo własności (art. 64 Konstytucji RP). Wprowadzenie elastyczności w wysokości kar pozwoli na indywidualizację odpowiedzialności administracyjnej, co jest zgodne z trendem w orzecznictwie TK, wymagającym uwzględnienia winy i sytuacji sprawcy.

2. Wprowadzenie mechanizmu różnicowania opłat dodatkowych dla grup w trudnej sytuacji finansowej, takich jak emeryci, studenci czy osoby z niepełnosprawnościami, na wzór ulg w innych należnościach publicznoprawnych. Skargi obywateli wskazują na dysproporcje w obciążeniach finansowych między różnymi grupami społecznymi, co narusza zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP). Mechanizm różnicowania opłat zapewni sprawiedliwsze traktowanie grup szczególnie

narażonych na trudności finansowe, takich jak emeryci czy osoby z niepełnosprawnościami, oraz dostosuje system do konstytucyjnego wymogu proporcjonalności. Brak możliwości miarkowania kar administracyjnych w zależności od sytuacji sprawcy może prowadzić do nadmiernej dolegliwości sankcji, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa.

3. Dodanie do art. 13f ustawy o drogach publicznych obowiązku niezwłocznego powiadomienia właściciela pojazdu o nałożeniu opłaty dodatkowej. Brak bieżącego informowania o opłatach dodatkowych prowadzi do kumulacji kar, co potwierdzają skargi obywateli (np. 12 000 zł po 8 miesiącach, 14 000 zł po 10 miesiącach). Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 lutego 2024 r. (sygn. III SA/Gd 532/23) podkreślił, że zwłoka w powiadomieniach narusza zasadę lojalności wobec obywateli, a rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. (Dz.U. poz. 316) nakłada obowiązek niezwłocznego informowania o należnościach przekraczających dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Taki proceder jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), która wymaga transparentności i przewidywalności działań administracji, oraz z zasadą indywidualizacji odpowiedzialności, która zakłada, że obywatel powinien mieć możliwość szybkiego reagowania na nałożone sankcje.

4. Wprowadzenie ogólnokrajowego, przejrzystego systemu umożliwiającego bieżące sprawdzanie statusu opłat dodatkowych. System powinien być prosty w obsłudze, dostępny również dla osób o ograniczonych umiejętnościach cyfrowych, oraz zapewniać anonimowość w zakresie danych osobowych (zgodnie z RODO). Brak przejrzystego systemu informowania o opłatach dodatkowych prowadzi do zaskakiwania obywateli wysokimi karami, co narusza pewność prawną i zaufanie do państwa (art. 2 Konstytucji RP). Skargi wskazują, że obywatele dowiadują się o karach z opóźnieniem, co uniemożliwia skuteczne odwołanie.

5. Dodanie do ustawy o drogach publicznych przepisu umożliwiającego wniesienie odwołania od opłaty dodatkowej w terminie 14 dni od powiadomienia, z

uwzględnieniem okoliczności łagodzących. Obecny brak skutecznych procedur odwoławczych narusza prawa obywateli do obrony, co jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Skargi obywateli (np. wskazujące na brak możliwości przedłużenia czasu parkowania w przypadku zdarzeń losowych) potwierdzają potrzebę wprowadzenia takich procedur. Mechanizm ten pozwoli na indywidualizację odpowiedzialności administracyjnej, uwzględniając winę i okoliczności sprawy, zgodnie z nowym trendem w orzecznictwie TK.

6. Utworzenie uproszczonej procedury administracyjnej do rozpatrywania odwołań od opłat dodatkowych. Obecny brak jasnych procedur odwoławczych prowadzi do arbitralności decyzji administracyjnych, co narusza zasadę demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Uproszczona procedura zwiększy dostępność sprawiedliwości administracyjnej i zapewni kontrolę sądową nad decyzjami zarządców SPP.

7. Ograniczenie żądań danych osobowych w postępowaniach o umorzenie opłat dodatkowych. Skargi obywateli wskazują na nadmierne żądania danych osobowych, co narusza prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji RP) oraz zasadę minimalizacji danych wynikającą z RODO. Ograniczenia praw obywateli muszą być proporcjonalne i uzasadnione interesem publicznym. Ograniczenie żądań danych osobowych zwiększy zaufanie obywateli do administracji i zapewni zgodność z unijnymi standardami ochrony danych osobowych.

8. Zapewnienie dostępności dla osób wykluczonych cyfrowo. Skargi obywateli wskazują na wykluczenie cyfrowe osób starszych i tych, którzy nie korzystają z technologii, co narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Jeden z interesantów podkreślił: „Możliwość poniesienia dodatkowej opłaty istnieje tylko poprzez odpowiednią aplikację, co automatycznie wyklucza część społeczeństwa.” Wprowadzenie alternatywnych form płatności zapewni równe traktowanie wszystkich użytkowników SPP, wspierając konstytucyjny wymóg niedyskryminacji.

9. Elastyczność w egzekucji opłat dodatkowych. Obecny system automatycznego nakładania kar bez uwzględnienia okoliczności indywidualnych narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasadę indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej, promowaną w nowszych orzeczeniach TK. Skargi obywateli wskazują na brak elastyczności w przypadku zdarzeń losowych, co prowadzi do nieproporcjonalnych sankcji. Możliwość odstąpienia od egzekucji w uzasadnionych przypadkach zwiększy sprawiedliwość systemu i dostosuje go do konstytucyjnych standardów.

10. Wprowadzenie możliwości rozłożenia opłaty dodatkowej na raty wprost na podstawie ustawy o drogach publicznych. Kumulacja kar, jak wskazała interesantka z zadłużeniem 12 000 zł, prowadzi do nieproporcjonalnego obciążenia finansowego, naruszając prawo własności (art. 64 Konstytucji RP). Trybunał Konstytucyjny w wyroku sygn. SK 6/12 podkreślił, że wysokie kary administracyjne mogą prowadzić do ruiny finansowej, co jest niezgodne z zasadą proporcjonalności. Automatyczna możliwość rozłożenia kar na raty zwiększy dostępność systemu dla osób o niższych dochodach i zapewni zgodność z konstytucyjnym wymogiem ochrony praw jednostki.

Biorąc to pod uwagę, zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o drogach publicznych w zaproponowanym zakresie.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Załączniki:

Klauzule: