



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 22. 10, 2014 r.

V.811.10.2014.TS

**Pani
Maria Wasiak**

**Minister
Infrastruktury i Rozwoju**

Szanowna Pani Minister

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1446), która nowelizuje m.in. regulacje określające zasady wydawania kart parkingowych, napływają do mnie liczne wnioski osób niepełnosprawnych o zaskarżenie tych przepisów do Trybunału Konstytucyjnego. Wnioskodawcy kwestionują zgodność z Konstytucją art. 6 ust. 1 ustawy nowelizującej, który przewiduje utratę ważności wydanych kart parkingowych z dniem 1 grudnia 2014 r. Część z wnioskodawców uważa także, że niekonstytucyjny jest przepis art. 8 ust. 3a Prawa o ruchu drogowym (dodany do ustawy w ramach nowelizacji), który nie przyznaje prawa do karty parkingowej osobom z lekkim stopniem niepełnosprawności, mającym obniżoną sprawność ruchową, którym dotychczas przysługiwało uprawnienie do karty parkingowej. W ocenie wnioskodawców, nowe regulacje dot. zasad wydawania kart parkingowych naruszają konstytucyjną zasadę praw słusznie nabytych.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (druk sejmowy nr 823), który wpłynął do Sejmu w dniu 8 sierpnia 2012 r., zakładał dokonanie zmiany przepisów prawa w celu wyeliminowania lub co najmniej znaczącego ograniczenia przypadków posługiwania się przez kierowców sfałszowanymi

kartami parkingowymi oraz kartami wydanymi osobom, które zmarły. Założony cel zamierzano osiągnąć poprzez rezygnację z bezterminowych kart parkingowych i zastąpienie ich kartami z określonym, maksymalnie 5-letnim terminem ważności, wprowadzenie zabezpieczeń technicznych karty parkingowej oraz utworzenie centralnej ewidencji kart parkingowych.

W trakcie prac legislacyjnych przedmiotowy projekt nowelizacji Prawa o ruchu drogowym został znacznie zmodyfikowany. Z treści sprawozdania Komisji Infrastruktury oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny o komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (druk nr 1666) wynika, że obie Komisje zaproponowały dodanie nowej jednostki redakcyjnej tj. art. 8 ust. 3a Prawa o ruchu drogowym, który określa warunki, jakie spełniać muszą podmioty uprawnione do otrzymania karty parkingowej oraz katalog tych podmiotów. Na skutek zaproponowanych zmian przesłankę „obniżonej sprawności ruchowej”, której spełnienie warunkowało posiadanie prawa do karty parkingowej, zastąpiono wymogiem „znacznie ograniczonych możliwości samodzielnego poruszania się”. Zawężony został także krąg podmiotów, którym wydaje się kartę parkingową, nie obejmuje on bowiem osób zaliczonych do lekkiego stopnia niepełnosprawności.

Ze stenogramu posiedzenia Komisji Infrastruktury i Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, które odbyło się w dniu 28 sierpnia 2013 r., wynika, że w trakcie prac Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy – Kodeks wykroczeń ustalono, że całkowita liczba kart parkingowych znajdujących się w obiegu jest zbyt duża (ponad 650 tys. sztuk), przez co korzystanie z uprawnienia do parkowania na miejscach postojowych przeznaczonych dla pojazdów osób niepełnosprawnych jest coraz trudniejsze. W związku z powyższym, Podkomisja stwierdziła, że istnieje potrzeba zasadniczego zweryfikowania przesłanek uprawniających do otrzymania karty parkingowej i uznała, że przywilej posiadania tej karty powinien przysługiwać wyłącznie osobom o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, u których występują zarazem ograniczenia w samodzielnym poruszaniu się. Stanowisko Podkomisji zostało zaakceptowane przez komisje sejmowe, a zaproponowane przez nią rozwiązania legislacyjne - po przejściu całego procesu legislacyjnego - stały się obowiązującym prawem.

Na skutek nowelizacji art. 8 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, uprawnienia do otrzymania karty parkingowej zostały pozbawione osoby legitymujące się orzeczeniem potwierdzającym lekki stopień niepełnosprawności i obniżoną sprawność ruchową oraz osoby posiadające umiarkowany stopień niepełnosprawności, których sprawność ruchowa uległa obniżeniu, jednak ich możliwości samodzielnego poruszania się nie są znacznie ograniczone. Nie ulega zatem wątpliwości, że doszło do naruszenia praw podmiotowych tych osób.

Z art. 2 Konstytucji RP wyprowadzony został w drodze orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego szereg subzasad, w tym zasada ochrony praw nabytych zakazująca arbitralnego pozbawiania lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce. Powołana zasada nie wyklucza w sposób całkowity możliwości stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak, aby to uczynić prawodawca musi spełnić szereg warunków. Pozbawienie lub ograniczenie praw słusznie nabytych jest zatem dopuszczalne w sytuacji, gdy:

- 1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych,
- 2) nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady praw nabytych,
- 4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Dopuszczalność zastosowania wyjątku od zasady ochrony praw nabytych wymaga ponadto rozważenia, czy oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione (słuszne). Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne.

W świetle powyższych rozważań zachodzą wątpliwości, czy ustanawiając nowe kryteria warunkujące otrzymanie prawa do karty parkingowej, w wyniku czego część osób niepełnosprawnych posiadających dotychczas kartę parkingową utraciło

uprawnienie do posługiwania się tym dokumentem, ustawodawca dokonał dopuszczalnej ingerencji w prawa nabyte tych osób.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że gwarancje pomocy państwa kierowanej do osób niepełnosprawnych, w tym dotyczącej sfery komunikacji społecznej tych osób, nie mogą być ograniczane bez jednoznacznego i niewątpliwego potwierdzenia, że jest to rzeczywiście nieodzowne. Ustawodawca powinien zatem rozważyć, czy wykonanie obowiązku zapewnienia pomocy osobom niepełnosprawnym, które uzależnione jest od dokonania stosownej zmiany obowiązujących przepisów prawa, może nastąpić bez konieczności ingerencji w prawa nabyte.

Analiza zapisów dokumentujących przebieg procesu legislacyjnego prowadzi do wniosku, że ograniczenie katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymania karty parkingowej miało na celu zagwarantowanie osobom mającym zasadnicze problemy z poruszaniem się rzeczywistej możliwości korzystania z miejsc przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych poprzez zmniejszenie ilości kart parkingowych znajdujących się w obiegu, a w szczególności wyeliminowanie z tego obiegu kart podrobionych oraz wystawionych na osoby, które już nie żyją. Potrzeba stworzenia tego rodzaju gwarancji spowodowana została tym, że ilość miejsc parkingowych wyznaczonych dla pojazdów osób niepełnosprawnych jest nieadekwatna do liczby osób posługujących się kartami parkingowymi, przez co część niepełnosprawnych kierowców nie jest w stanie znaleźć wolnych miejsc parkingowych przeznaczonych dla ich pojazdów.

W związku z powyższym, należy zwrócić uwagę, że pierwotny projekt nowelizacji Prawa o ruchu drogowym przewidywał mechanizmy weryfikujące posiadaczy kart parkingowych i zabezpieczające przed fałszowaniem kart (m.in. utratę ważności kart parkingowych powodującą konieczność wystąpienia o nowe dokumenty, stworzenie centralnej ewidencji posiadaczy kart parkingowych), które miały spowodować, że kartami parkingowymi będą posługiwać się wyłącznie osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej oraz kierujący pojazdami, którzy przewożą takie osoby. Wspomniana weryfikacja i wprowadzone zabezpieczenia miały w konsekwencji doprowadzić także do zmniejszenia ogólnej liczby kart parkingowych znajdujących się w obiegu. Ponadto, w zmodyfikowanym w trakcie prac legislacyjnych

projekcie zmiany ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, który został następnie uchwalony przez Sejm, wprowadzono regulacje nakładające na organy zarządzające ruchem na drogach obowiązek wyznaczania stanowisk postojowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę postojową w ilości nie mniejszej niż określona w ustawie o drogach publicznych. Takie rozwiązanie ma przyczynić się do zwiększenia liczby miejsca parkingowych przeznaczonych dla pojazdów osób niepełnoprawnych.

Skoro zatem wspomniane projekty zmian legislacyjnych zawierały instrumenty prawne służące zarówno redukcji liczby kart parkingowych w obiegu, jak i sprzyjające przyrostowi miejsc postojowych wyznaczonych dla samochodów kierowanych przez posiadaczy karty parkingowej, to pojawia się wątpliwość, czy koniecznym było także pozbawienie części osób niepełnosprawnych, które legitymują się kartą parkingową na podstawie dotychczasowych przepisów, uprawnienia do posiadania tego dokumentu. Należy bowiem zauważyć, że zamiar zracjonalizowania zasad wydawania kart parkingowych w celu wyeliminowania nadużyć i zagwarantowania realnej możliwości korzystania z przywilejów związanych z posiadaniem tej karty sam w sobie nie uzasadnia znoszenia praw słuszenie nabytych. Działania racjonalizujące nie mogą bowiem abstrahować od zastanych stosunków prawnych, zwłaszcza, gdy mają charakter chronionych konstytucyjnie praw podmiotowych. W celu eliminowania nieprawidłowości, ustawodawca powinien stosować w pierwszej kolejności środki mniej ingerujące w prawa obywateli, a dopiero wówczas, gdy okażą się one nieskuteczne, korzystać ze środków o większej dolegliwości. Na ustawodawcy ciąży bowiem powinność przyjęcia rozwiązań optymalnych z punktu widzenia obywateli, korzystnych dla nich w możliwie wysokim stopniu.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że mimo kilkukrotnej nowelizacji przepisów regulujących zasady wydawania kart parkingowych, ustawodawca przez 12 lat w zasadzie nie modyfikował katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymania karty parkingowej. Mając na uwadze stabilność tych unormowań, a także fakt, iż ustanowienie prawa do posiadania karty parkingowej jest sposobem realizacji obowiązków nałożonych na władze publiczne na mocy art. 69 Konstytucji RP, osoby niepełnosprawne legitymujące się orzeczeniem potwierdzającym lekki stopień

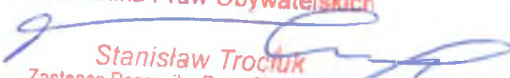
niepełnosprawności oraz obniżoną sprawność ruchową miały prawo oczekiwać, że przyznane im przez państwo prawo podmiotowe, o którym mowa w art. 8 Prawa o ruchu drogowym, będzie realizowane w sposób trwały, a regulacje prawne nie zostaną zmienione na ich niekorzyść. Skoro w demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, to ustawodawca, dokonując zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego, co oznacza, że pożądaną cechą systemu prawa jest stabilność rozwiązań, zwłaszcza wobec osób o ograniczonych możliwościach adaptacyjnych, jakimi są niepełnosprawni.

Analizując nowelizację unormowań określających zasady wydawania kart parkingowych Rzecznik zwrócił również uwagę na fakt, że na skutek zmiany art. 6b ust. 3 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.), prawa do otrzymania karty parkingowej zostały pozbawione osoby posiadające umiarkowany stopień niepełnosprawności, u których niepełnosprawność powstała z innych przyczyn niż choroba narządu wzorku, upośledzenie narządu ruchu lub choroba neurologiczna. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem wspomnianego przepisu, w przypadku osób zaliczonych do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności spełnienie przesłanki „znacznie ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się”, które jest jednym z wymogów wydania karty parkingowej, może być stwierdzone jedynie w przypadku ustalenia przyczyny niepełnosprawności oznaczonej symbolem 04-O, 05-R lub 10-N. Z dokumentów zamieszczonych na stronach internetowych Sejmu RP dotyczących projektu nowelizacji Prawa o ruchu drogowym (druk nr 823) nie wynika, dlaczego ustawodawca przyjął założenie, że u osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności znaczne ograniczenie możliwości samodzielnego poruszania się może powstać wyłącznie w związku z wystąpieniem u tych osób chorób narządu wzroku, choroby neurologicznej lub zaburzeń w narządzie ruchu. Przyjęcie takiego założenia jest zastanawiające choćby z tego względu, że w stosunku do osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności prawodawca dopuszcza, że wspomniane ograniczenie może być spowodowane każdym rodzajem schorzenia będącym przyczyną niepełnosprawności. Niemożność ustalenia motywów, dla jakich dokonano powołanej

zmiany art. 6b ust. 3 pkt 9 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, nie pozwala Rzecznikowi na dokonanie rzetelnej oceny, czy nowe brzmienie tego przepisu jest zgodne z art. 32 Konstytucji i nie prowadzi do nierównego traktowania osób niepełnosprawnych. Podobny problem występuje także w odniesieniu do art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej, który różnicuje wymogi formalne ubiegania się o kartę parkingową, umożliwiając wnioskowanie o wydanie tego dokumentu w oparciu o posiadane orzeczenie o stopniu niepełnosprawności jedynie osobom, które legitymują się orzeczeniem potwierdzającym znaczny stopień niepełnosprawności o przyczynie niepełnosprawności oznaczonej symbolami: 04-O, 05-R i 10-N.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych wątpliwości dotyczących dopuszczalności ingerencji w prawa nabyte tych osób niepełnosprawnych, które w wyniku nowelizacji art. 8 Prawa o ruchu drogowym zostały pozbawione uprawnienia do otrzymania karty parkingowej. Uprzejmie proszę także o przedstawienie stanowiska odnośnie do zgodności z konstytucyjną zasadą równości znowelizowanego art. 6b ust. 3 pkt 9 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, które powodują zróżnicowanie sytuacji prawnej osób niepełnosprawnych.

Z prośbą

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich