



Warszawa, dnia 29 stycznia 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PG3.021.2.2020

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Senackiej Komisji Ustawodawczej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 stycznia 2020 r. nr BPS.DKS.KU.0401.3.2020 zawierające prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w projekcie, ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (*druk senacki nr 43*) przedstawiam poniższe stanowisko.

Projekt dostosowuje system prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2018 r. (sygn. akt K 6/17) Jego sentencja została ogłoszona 12 grudnia 2018 r. w Dz. U. poz. 2322, a pełna treść wraz z uzasadnieniem w OTK ZU A z 2019 r. poz. 1.

Celem przedmiotowego projektu jest zastąpienie regulacji uniemożliwiającej wydanie usuniętego z drogi pojazdu do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie, regulacją przewidującą jedynie wszczęcie postępowania egzekucyjnego, w przypadku gdy pojazd zostanie wydany bez uiszczenia opłaty.

Zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, z późn. zm.) opłata za usunięcie i parkowanie pojazdu obciąża, co do zasady, właściciela pojazdu. Zgodnie z zapisami projektu wskazana opłata uiszczana będzie w terminie 7 dni od dnia wydania usuniętego pojazdu. Wyjątkiem będzie opłata należna od osób czasowo przebywających w Polsce lub niemających tu stałego miejsca zamieszkania albo pobytu. Osoby takie będą pokrywały opłatę przed odebraniem pojazdu. Z projektowanego art. 130a § 6g ustawy – Prawo o ruchu drogowym należy wniesić, że nieuiszczona w terminie opłata będzie podlegała ściągnięciu w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, z późn. zm.) – dalej

„upea”. Natomiast potwierdzenie wydania pojazdu będzie stanowiło podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego na wskazaną opłatę.

Należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 3 upea egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 tej ustawy, jeżeli wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo bezpośrednio z przepisu prawa – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego. Egzekucję administracyjną stosuje się również do zobowiązań wymienionych w art. 3a upea, jeżeli wynikają z deklaracji, zeznań i innych dokumentów składanych, co do zasady, przez zobowiązanego, jeżeli dokumenty te zawierają pouczenie, że stanowią podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 upea do obowiązków wynikających z innych decyzji, postanowień i orzeczeń stosuje się egzekucję administracyjną, tylko gdy odrębne ustawy tak stanowią.

W świetle powyższego należy podkreślić, że potwierdzenie wydania pojazdu, o którym mowa w projektowanym przepisie nie jest orzeczeniem organu i nie może stanowić podstawy do wystawienia tytułu wykonawczego. Zatem aby obciążyć właściciela pojazdu opłatą za usunięcie i parkowanie pojazdu niezbędne byłoby wydanie przez właściwy organ powiatu decyzji bądź postanowienia w tej sprawie. W przypadku braku dobrowolnej zapłaty ta decyzja lub postanowienie będą stanowiły podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego i prowadzenia egzekucji administracyjnej opłaty.

Ponadto w projektowanej ustawie o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym nie zostały uregulowane istotne kwestie, takie jak m.in.: pobieranie odsetek czy przedawnienie należności. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że w przypadku braku uiszczenia opłaty za usunięcie pojazdu i parkowanie na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym w terminie 7 dni od wydania pojazdu, zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne obejmujące także odsetki. W proponowanej zmianie ustawy musi być bowiem wyraźnie wskazane jaki rodzaj odsetek będzie obowiązywał przy braku wpłaty w terminie albo musi być odesłanie do odpowiedniej ustawy, tj. Kodeksu postępowania administracyjnego lub Ordynacji podatkowej ze wskazaniem, które przepisy będą miały zastosowanie w sprawie opłat za usunięcie pojazdu i parkowanie.

Jednocześnie rozważenia wymaga wprowadzenie przepisów przejściowych w związku z utratą mocy obowiązującej art. 130a ust. 5c i ust. 7 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Dodatkowo pragnę zauważyć, że wejście w życie projektowanej ustawy będzie powodowało dodatkowe wydatki zarówno po stronie budżetów powiatów i budżetu państwa. W przypadku powiatu wydatki te będą związane z realizacją zadań wierzyciela w zakresie nieuregulowanych opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu. W odniesieniu do budżetu państwa wydatki te będą związane z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych przez, będących organami egzekucyjnymi, naczelników urzędów skarbowych.

Jak wskazano w załączonym do projektu ustawy dokumencie „*Statystyka dot. realizacji obowiązków powiatu wynikających z art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym w niektórych miastach*” spośród pojazdów usuniętych z drogi jedynie ok. 6% nie zostało odebranych. Mając na względzie, że uregulowanie opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu stanowiło warunek konieczny do jego odebrania, należy przyjąć, że w odniesieniu do 94% przypadków pojazdów usuniętych z drogi, ich właściciele uregulowali opłatę. Zgodnie z informacją zawartą w pkt 6 przedstawionej Oceny Skutków Regulacji, w przypadku odstąpienia od usunięcia pojazdu i wydania decyzji ustalającej koszty odstąpienia „*zaledwie około 30% wpłat wnoszona jest w terminie (...), zaś około 40% tych należności zostaje przekazana do egzekucji*”. W mojej ocenie należy przyjąć, że po wejściu w życie projektowanych regulacji sytuacja będzie się kształtowała podobnie, w odniesieniu do opłat za usunięcie i parkowanie pojazdu. Zgodnie z danymi zawartymi w dokumencie „*Statystyka...*” w jednym powiecie usuwa się z drogi średnio ponad 3 100 pojazdów. Mając na względzie liczbę powiatów w Polsce można oszacować, że w skali całego kraju usuwanych jest ponad milion sto tysięcy pojazdów rocznie. Zakładając, że opłata za usunięcie i parkowanie ok. 40% pojazdów nie zostanie dobrowolnie uregulowana, do postępowań egzekucyjnych trafi blisko pół miliona dodatkowych spraw egzekucyjnych. Zgodnie z danymi z urzędów skarbowych obsługa jednego tytułu wykonawczego wiąże się z wydatkami ok. 68 zł. Zatem przy wskazanej liczbie spraw można oszacować, że wzrost wydatków budżetu państwa wyniesie ponad 3 mln zł.

Należy zauważyć również, że 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.

Ponadto trzeba pamiętać, że w przypadku bezskuteczności egzekucji koszty egzekucji ponosi wierzyciel, co powoduje, że w przypadku braku możliwości wyegzekwowania kosztów egzekucyjnych od zobowiązanego powiaty będą zobowiązane do ich uregulowania.

Niewątpliwie Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, zwłaszcza art. 130a ust 5a ustawy- Prawo o ruchu drogowym, który uzależniał wydanie pojazdu z parkingu strzeżonego od uiszczenia opłaty za usunięcie pojazdu i przymusowe parkowanie.

Trybunał stwierdził iż „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 Trybunału wynika, iż w pewnych okolicznościach dopuszczalne byłoby z punktu widzenia konstytucyjnych wartości uzależnienie wydania pojazdu od uiszczenia opłaty za parking.

Na stronie 19 uzasadnienia czytamy „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.”

Dokonując interpretacji uzasadnienia orzeczenia należy dojść do przekonania, iż w przypadku gdyby środki z opłaty za parkowanie pojazdu nie stanowiłyby dochodów własnych powiatu a ustawowo dedykowane byłyby na wykonywanie zadań związanych z usuwaniem pojazdów oraz prowadzeniem parkingu strzeżonego możliwe byłoby utrzymanie dotychczasowego modelu poboru opłaty.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie tylko znacząco negatywnie wpłynie na realizację dochodów powiatów z tytułu opłaty za parkowanie pojazdów. Zaproponowany w projekcie model egzekucji opłaty, wydłuży czas oraz wygeneruje dodatkowe koszty po stronie powiatów oraz budżetu państwa wynikające z przekazania spraw do egzekucji administracyjnej.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej aspekty w przypadku opłaty za przymusowy parking celem do którego należy dążyć w dalszych pracach nad tym projektem powinno być utrzymanie maksymalnej efektywności poboru tej opłaty.

W mojej ocenie jedynie stworzenie przepisów które umożliwiłyby pobór opłat w sposób

maksymalnie zbliżony do poprzednio funkcjonującego modelu zapewniłoby maksymalną efektywność poboru opłaty. W tym celu warto rozważyć zmianę przeznaczenia opłaty za przymusowe parkowanie pojazdu, która obecnie stanowi dochód własny powiatu.

Przeznaczenie tych środków wprost na cele o których mowa w art. 130a ust 5f ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w świetle treści uzasadnienia wyroku Trybunału w mojej ocenie dopuszczałoby uzależnienie wydania usuniętego pojazdu od uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów

Leszek Skiba

Podsekretarz Stanu

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/