Ku 279/17

SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 13 lipca 2017 r.

BSA II-021-250/17

Ku wpł. 14.07.2017

Pan
Stanisław Gogacz

Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 czerwca 2017 r., BL-0401-542/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do ***projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (druk senacki nr 507).***

Z wyrazami szacunku

Sąd Najwyższy, Plac Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa, tel. 22 530 82 03, faks 22 530 91 00, e-mail: ppsek@sn.pl, www.sn.pl

SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Sąd Najwyższy
Biuro Studiów i Analiz

Warszawa, dnia 13 lipca 2017 r.

BSA II-021-250/17

Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (druk senacki nr 507)

I. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (druk senacki nr 507) zmierza, jak wskazuje projektodawca, przede wszystkim do wyeliminowania zdiagnozowanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. (K 24/15) wadliwości obowiązujących unormowań prawnych w zakresie, w jakim nie przewidują one możliwości odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy przez funkcjonariusza Policji oraz wydania przez starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, w sytuacji, gdy kierujący pojazdem co prawda przekroczył dopuszczalną prędkość na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h, ale uczynił to w usprawiedliwionych okolicznościach, a mianowicie w stanie wyższej konieczności. Ponadto, zdaniem projektodawcy, wskazane powyżej uelastycznienie procedur związanych z zatrzymywaniem prawa jazdy powinno objąć także sytuację, w której w pojeździe przewożone są osoby, w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji. Ta okoliczności stanowi bowiem *de lege lata*, analogicznie do przekroczenia prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h, podstawę obligatoryjnego zatrzymania dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdu. Zmianie zdaniem projektodawcy powinna podlegać także

procedura wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, którą należy ograniczyć 14-dniowym terminem.

II. Oceniając przedłożony projekt, należy na wstępie odnieść się z aprobatą do inicjatywy ustawodawczej Komisji Ustawodawczej Senatu RP. Monitorowanie przez organy władzy ustawodawczej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i dążenie do możliwie najszybszej korekty unormowań prawnych, w celu zapewnienia ich zgodności z Konstytucją RP, służy niewątpliwie wzmacnianiu rządów prawa i jest przejawem pożądanego współdziałania konstytucyjnych władz RP w realizacji zadań publicznych.

III. Opiniowany projekt ustawy, jak zostało to wskazane na wstępie, zmierza przede wszystkim do wyeliminowania stwierdzonej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2016 r. (K 24/15) niezgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 978 ze zm.) w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.) z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w zakresie, w nie przewidziano w przepisach ustawowych sytuacji usprawiedliwiających kierowanie pojazdem na obszarze zabudowanym z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h. W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, że pomimo tego, iż zatrzymanie prawa jazdy stanowi dopuszczalną na gruncie konstytucyjnym sankcję administracyjną, której cechą charakterystyczną – w przeciwieństwie do sankcji karnych – jest niezależność od elementów subiektywnych i winy sprawcy czynu, to jednak jej nakładanie nie może odbywać się całkowicie automatycznie. Powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia". Rozwijając tę myśl skład orzekający dodał, że „w prawie administracyjnym – podobnie jak ma

to miejsce w prawie karnym i prawie wykroczeń – powinien być uwzględniany przypadek kolizji dóbr, wartości i interesów usprawiedliwiający niezastosowanie się przez jednostkę do nakazów i zakazów ustanowionych przepisami prawa, których naruszenie jest sankcjonowane przez prawo". Trybunał Konstytucyjny zwrócił jednak uwagę na to, że wprowadzone ustawowo wyjątki powinny być zakreślone wąsko. W realiach badanej sprawy oznacza to, że dopuszczalne będzie powołanie się przez kierującego przekraczającego dopuszczalną prędkość w obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h na działanie w stanie wyższej konieczności. Zdaniem Trybunału może to jednak nastąpić „tylko dla takiej sytuacji, gdy owo przekroczenie prędkości usprawiedliwione jest potrzebą ratowania życia i zdrowia. Niebezpieczeństwo grożące życiu i zdrowiu osoby kierującej pojazdem, osoby przewożonej lub jakiejkolwiek innej osoby musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w czasie jazdy z nadmierną prędkością". Wskazana powyżej możliwość powinna zostać stworzona w ramach istniejących mechanizmów procedury administracyjnej i procedury sądowoadministracyjnej.

Przedłożony do opinii projekt ustawy realizuje postulat sformułowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 października 2016 r. (K 24/15). W tym kontekście nie budzi zastrzeżeń proponowana treść art. 135 ust. 1aa ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz art. 102 ust. 1aa ustawy o kierujących pojazdami. Oba te przepisy przewidują, że zarówno funkcjonariusz Policji jak i starosta nie dokonują odpowiednio zatrzymania prawa jazdy oraz wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jeżeli kierujący pojazdem działał w stanie wyższej konieczności, w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka.

IV. Opiniowany project ustawy zakłada, że omówione powyżej odstąpienie od zatrzymania prawa jazdy oraz wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy następuje także w sytuacji, gdy kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w

liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji. Należy zgodzić się z projektodawcą, że także i w takiej sytuacji, która analogicznie jak przekroczenie prędkości w obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h co do zasady prowadzi do zatrzymania prawa jazdy, mogą wyjątkowo nastąpić okoliczności uzasadniające niestosowanie tej sankcji administracyjnej. W związku z powyższym szersze niż przewiduje to wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. (K 24/15) unormowanie wyjątku działania w ramach stanu wyższej konieczności w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego życiu lub zdrowiu człowieka zasługuje na aprobatę. Ponadto, biorąc pod uwagę, że wskazana przesłanka ma wąski i wyjątkowy charakter, nie należy obawiać się, iż regulacja ta mogłaby w praktyce być nadużywana.

V. Wyjściem naprzeciw sugestiom płynącym z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. (K 24/15) jest także proponowane dodanie do ustawy o kierujących pojazdami przepisu art. 1da, który przewiduje, że jeżeli prawo jazdy zostało zatrzymane w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, starosta wydaje decyzję w przedmiocie jego zatrzymania w terminie 14 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie. Co prawda Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził, że brak takiego terminu w obecnym stanie prawnym skutkuje niezgodnością z Konstytucją RP, ale wskazał, że ustawodawca „mógłby rozważyć wprowadzenie w drodze przepisów szczególnych (art. 35 § 4 kpa) sztywno określonych krótkich terminów rozpatrzenia przez starostę i kolegium sprawy zatrzymania prawa jazdy z uwagi na przekroczenie dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym". Proponowana regulacja nie nasuwa krytycznych uwag. Biorąc pod uwagę zasadniczy automatyzm decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy i wyjątkowość sytuacji, w której może dojść do konieczności rozważenia celowości jej podjęcia,

powyższy termin stwarza racjonalne ramy czasowe dla organu administracyjnego do rozstrzygnięcia sprawy, a zarazem gwarantuje jednostce, co ma szczególne znaczenie w omawianym kontekście, możliwie najszybsze rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości w przedmiocie dysponowania uprawnieniem do kierowania pojazdami.

W kontekście omawianej propozycji nowelizacji ustawy o kierujących pojazdami należałoby jednak rozważyć zasadność zmiany umiejscowania dodawanej jednostki redakcyjnej regulującej termin na wydanie decyzji administracyjnej przez starostę. Wydaje się bowiem, że przepis ten powinien znaleźć się po ust. 1c art. 102 i w konsekwencji nadane powinno mu zostać oznaczenie ust. 1ca, zamiast proponowanego oznaczenia ust. 1da. Dodawana jednostka redakcyjna pozostaje w związku merytorycznym z treścią ust. 1c. Natomiast regulacja ust. 1d dotyczy już innego, niezwiązane z wprowadzanym 14-dniowym terminem na wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, zagadnienia wydawania decyzji o przedłużeniu terminu zatrzymania dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami.

VI. Nie budzą zatrzeżeń rozwiązania przewidziane w art. 3 i 4 opiniowanego projektu ustawy. Jeżeli wziąć pod uwagę, że wprowadzane zmiany mają na celu wzmocnienie gwarancji praw jednostki, to zarówno wprowadzenie reguły bezpośredniego stosowania ustawy nowej do niezakończonych postępowań w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, jak i 14-dniowe *vacatio legis* należy ocenić pozytywnie.