



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/38/15

Do druku nr 3222

Warszawa, dnia 12.03 2015 r.

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

Nawiązując do pisma z dnia 11 marca 2015 r. nr GMS-WP-173-31/15, przy którym przekazano poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony do oceny *projekt* stanowi kolejną próbę zastąpienia ścigania uczestników ruchu drogowego za popełnienie niektórych wykroczeń drogowych w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia (w przypadku niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym lub niestosowania się do sygnałów świetlnych), ujawnionych przy użyciu stacjonarnego urządzenia rejestrującego (art. 140af ust. 1 *projektu*) – karaniem ich w trybie postępowania administracyjnego, poprzez nakładanie kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej.

Zauważenia wymaga, iż zmierzającą w podobnym kierunku ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw Parlament uchwalił w dniu 2 kwietnia 2009 r. Jednakże wyrokiem z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, Trybunał Konstytucyjny orzekający w pełnym składzie, na wniosek Prezydenta RP złożony w trybie kontroli uprzedniej, uznał tę ustawę za niezgodną z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, określoną w art. 2

SEKRETARIAT PROKURATORA GENERALNEGO

L. dz.

Data wpływu 13 - 03 - 2015

ustawy zasadniczej, i tym samym zakwestionowana nowelizacja nie weszła do porządku prawnego.

We wspomnianym wyżej wyroku, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ustawodawca, dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób karania, pozbawiając przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie kreując w to miejsce innych, adekwatnych gwarancji, które zainteresowany mógłby uruchomić (patrz: OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 134, s. 1418).

W opiniowanym *projekcie* zmodyfikowano regulacje przyjęte we wspomnianej wcześniej ustawie z dnia 2 kwietnia 2009 r., rezygnując z zasady stosowania jednolitego trybu ścigania naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na niestosowaniu się przez kierującego pojazdem do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym lub na niestosowaniu się przez tegoż kierującego do sygnałów świetlnych.

W stosunku do części takich zachowań uczestników ruchu drogowego, tj. zdarzeń ujawnionych przy użyciu stacjonarnych urządzeń rejestrujących, projektodawcy proponują stosowanie postępowania administracyjnego poprzez nakładanie kar w drodze decyzji administracyjnych (art. 129fa ust. 2 oraz art. 140af ust. 1 *projektu*). Pozostałe wykroczenia polegające na niestosowaniu się do ograniczenia prędkości lub do sygnałów świetlnych, ujawnione w inny sposób, np. przy użyciu przenośnych urządzeń rejestrujących lub obserwacji własnych funkcjonariusza uprawnionej służby, ścigane miałyby być na zasadach dotychczasowych, tj. w oparciu o unormowania Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Autorzy *projektu* proponują zatem wprowadzenie dwóch całkowicie odmiennych trybów karania za te same naruszenia przepisów ruchu drogowego, przy czym zróżnicowanie to miałyby następować z przyczyn całkowicie niezależnych od kierującego pojazdem. Uzasadnienie *projektu* nie zawiera argumentów przemawiających za wprowadzeniem takiej dualizacji przy jednoczesnej rezygnacji z

jednolitego sposobu pociągania osób naruszających przepisy ruchu drogowego do odpowiedzialności.

Wprowadzenie różnych trybów karania osób ponoszących odpowiedzialność za wymienione naruszenia przepisów ruchu drogowego spowodowałoby, że w przypadku ujawnienia ich naruszenia przez stacjonarne urządzenie rejestrujące, na właściciela pojazdu, przy użyciu którego dopuszczono się naruszenia, nakładana byłaby kara pieniężna, w drodze decyzji administracyjnej (art. 140af ust. 3 *projektu*). Natomiast w przypadku ujawnienia identycznego naruszenia przy użyciu przenośnego urządzenia rejestrującego lub na skutek obserwacji funkcjonariusza uprawnionej służby, karę grzywny w postaci mandatu karnego lub karę orzeczoną przez sąd uiszczałby kierujący pojazdem, który dopuścił się wykroczenia.

Zgodnie z proponowanym art. 140af, projektodawcy przewidują możliwość nałożenia kary pieniężnej, w drodze decyzji administracyjnej, nie tylko na właściciela pojazdu, którym może być osoba fizyczna, ale również na podmioty wyszczególnione w art. 80 ust.1 pkt 5 Prawa o ruchu drogowym [zakład lub wydzielona jednostka organizacyjna, o których mowa w art. 73 ust. 2 ustawy, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa wielozakładowego lub innego podmiotu; posiadacza pojazdu, o którym mowa w art. 73 ust. 5 ustawy (pojazdu powierzonego przez zagraniczną osobę fizyczną lub prawną podmiotowi polskiemu); użytkownika pojazdu użytkowanego w drodze umowy leasingu], przy użyciu którego dokonano naruszenia. Właściciel pojazdu lub podmiot, o którym mowa w art. 80b ust. 1 pkt 5, chcąc uniknąć odpowiedzialności (nałożenia kary pieniężnej) może się powołać jedynie na zaistnienie okoliczności o charakterze nadzwyczajnym, np. użycie pojazdu wbrew jego woli lub wykazać, że kierujący pojazdem działał w stanie wyższej konieczności w chwili popełnienia naruszenia (art. 140ak ust.1 pkt 2 lit. a i c *projektu*).

Podkreślenia wymaga, że proponowane rozwiązania nie tylko przewidują „oderwanie” odpowiedzialności właściciela pojazdu od okoliczności popełnienia przez niego naruszenia, ale też w żaden sposób nie będą dyscyplinować faktycznych sprawców owych naruszeń. Pracownicy podmiotów, o których mowa w art. 80b ust. 1 pkt 5 ustawy będą mieli świadomość, że to nie oni poniosą konsekwencje o charakterze finansowym, np. za przekroczenie dozwolonej prędkości. *Projekt*

przewiduje zatem wprowadzenie regulacji, które z pewnością nie przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach.

Kolejne zróżnicowanie zasad odpowiedzialności za niestosowanie się przez kierującego pojazdem do ograniczenia prędkości lub do sygnałów świetlnych, w zależności od sposobu ujawnienia omawianych naruszeń przepisów ruchu drogowego, projektodawcy proponują w zakresie wysokości grożącej za taki czyn kary pieniężnej (art. 140al – art. 140am *projektu*) oraz wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego (załącznik do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych* [Dz. U. z 2013 r., poz. 1624 z późn. zm.]) za wybrane rodzaje wykroczeń (por. tabela B pozycje 36 – 41 oraz 227 i 240).

Podkreślenia wymaga, iż wprawdzie określenie wysokości grzywien oraz kar pieniężnych należy do kompetencji ustawodawcy i mieści się niewątpliwie w jego względnej swobodzie prawotwórczej, to proponowane przez projektodawcę zróżnicowanie wysokości dolegliwości finansowej za naruszenie tych samych przepisów ruchu drogowego musi budzić zastrzeżenia. Uzasadnienie *projektu* zawiera wprawdzie argumentację odnoszącą się do kar pieniężnych, pomija jednak całkowicie powód zróżnicowania proponowanych wysokości tych kar i wysokości nadal obowiązujących grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za takie same naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Reasumując, w omawianym zakresie *projekt* zmierza do zróżnicowania metod karania naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na niestosowaniu się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, jak również na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych, w zależności od sposobu ujawnienia tego naruszenia. Zastosowanie dwóch odmiennych trybów w jakich kara zostałaby nałożona lub wymierzona, powodowałoby zróżnicowanie sytuacji prawnej osób, które tej karze podlegałyby, jak również wysokości samej kary.

Jak już wskazano powyżej, proponowane przez projektodawców rozwiązanie zwalczania takich samych naruszeń przepisów ruchu drogowego, zakładające równoległe funkcjonowanie w obrocie prawnym postępowania administracyjnego (zdecydowanie mniej gwarancyjnego) oraz postępowania w sprawach o wykroczenia,

narusza standardy określone w art. 2 Konstytucji – nie może ono zatem zyskać akceptacji.

Zgodnie z obowiązującym przepisem art. 130 ust. 1 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.), Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Określonemu naruszeniu przypisuje się odpowiednią liczbę punktów w skali od 0 do 10 i wpisuje się do tej ewidencji.

Wydane w oparciu o ust. 4 art. 130 tej ustawy *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego* (Dz. U. z 2012 r., poz. 488) określa sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego, warunki i sposób prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, tryb występowania z wnioskiem o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, warunki i tryb występowania z wnioskiem o cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi, jednostki upoważnione do prowadzenia szkolenia, którego odbycie spowoduje zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, program tego szkolenia oraz liczbę punktów odejmowanych z tytułu jego odbycia, jak również podmioty uprawnione do uzyskiwania informacji zawartych w ewidencji.

We wspomnianym wyżej wyroku z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że system punktowy represjonowania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego funkcjonuje w wielu państwach. System ten polega na podziale przestępstw i wykroczeń drogowych na grupy według ich ciężaru gatunkowego i przydzieleniu każdej z nich odpowiedniej liczby punktów. Zebranie określonej liczby punktów pociąga za sobą odpowiednie konsekwencje. W zależności od liczby punktów jest to ostrzeżenie, poddanie egzaminowi sprawdzającemu lub odebranie prawa jazdy. System ten umożliwia kierowcy samokontrolę i samodoskonalenie; oddziałuje zatem prewencyjnie. Otrzymanie ostrzeżenia stanowi dla kierowcy sygnał, że dalsze naruszanie przepisów ruchu drogowego może spowodować skierowanie go na

egzamin sprawdzający lub odebranie prawa jazdy; tym samym zmusza go to do bardziej ostrożnej jazdy. W konsekwencji prowadzi to do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, co jest celem nadrzędnym działań wszystkich organów funkcjonujących w sferze ruchu drogowego.

Trybunał Konstytucyjny podniósł również, że w potocznym rozumieniu można przyjąć, że punkty karne są dodatkowym środkiem dyscyplinującym kierowców, ponieważ służą poprawie bezpieczeństwa ruchu przez eliminowanie z udziału w nim na pewien czas kierujących często naruszających przepisy (por. *op. cit.*, s. 1411 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Przepis art. 130 Prawa o ruchu drogowym nie jest przedmiotem propozycji nowelizacyjnych projektodawców, zawarte w *projekcie* unormowania nie zawierają żadnych odniesień do tej regulacji, a o systemie punktowym w ogóle w uzasadnieniu nie wspomina. Nie wiadomo zatem, czy w proponowanym stanie prawnym obowiązujący system punktowy miałby zastosowanie do kierowców ukaranych karą pieniężną nałożoną w drodze decyzji administracyjnej.

W tym miejscu należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w przywołanym powyżej wyroku z dnia 14 października 2009 r. orzekł, że unormowanie dopuszczające stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (por. pkt 2 sentencji wyroku, *op. cit.*, s. 1387). W konsekwencji, stosowanie systemu punktów karnych wobec osób ukaranych przewidzianą w *projekcie* karą pieniężną nakładaną w drodze decyzji administracyjnej, należałoby uznać za niezgodne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Zauważyć także należy, iż stan prawny dotyczący systemu punktowego ulegnie zmianie z dniem 4 stycznia 2016 r. - przepis art. 130 Prawa o ruchu drogowym zostanie zastąpiony przepisem art. 98 *ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami* (Dz. U. z 2014 r., poz. 600). Zgodnie z ust. 1 art. 98, kierowca lub osoba posiadająca pozwolenie na kierowanie tramwajem, która kierując pojazdem popełnia naruszenie przepisów ruchu drogowego stwierdzone mandatem karnym, prawomocnym wyrokiem sądu lub orzeczeniem organu orzekającego w sprawie

o naruszenie w postępowaniu dyscyplinarnym, otrzymuje punkty odpowiadające temu naruszeniu z dniem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia.

Autorzy *projektu* w ogóle nie ustosunkowali się do tej zmiany. Tym samym należałoby przyjąć, że nie przewidują, aby po dniu 4 stycznia 2016 r., za niestosowanie się do ograniczenia prędkości określonej ustawą lub znakiem lub za niestosowanie się do sygnałów świetlnych ujawnione przy użyciu stacjonarnego urządzenia rejestrującego, nakładane były na sprawcę punkty karne (w przeciwieństwie do przypadku ujawnienia takiego samego naruszenia przepisów ruchu drogowego przy użyciu, np. przenośnego urządzenia rejestrującego, kiedy to takie punkty byłyby przyznawane).

Należy z całą mocą podkreślić, że propozycja wprowadzenia kary administracyjnej pociągająca, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konieczność rezygnacji ze stosowania wobec kierowców, którzy nie stosują się do ograniczeń prędkości lub do sygnałów świetlnych, środka represyjnego w postaci punktów karnych (środka, który w sposób niekwestionowany poprawia bezpieczeństwo ruchu drogowego), stawia pod znakiem zapytania *ratio legis* proponowanych zmian.

Należy zatem przywołać stanowisko Prokuratora Generalnego, przedstawione wcześniej Trybunałowi Konstytucyjnemu wobec obowiązującego przepisu art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym celem tego przepisu powinna być poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, a nie w znacznej mierze (a nierzadko przede wszystkim) cel fiskalny (por. wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. PG VIII TK 14/13 s. 3 – 5 oraz pismo procesowe z dnia 28 stycznia 2015 r., w tej samej sprawie, s. 1 – 7). Do podobnych wniosków skłaniały wyniki kompleksowej kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (KBP-410-1-03-00/2013, Nr ewid. 148/2014/kPB).

Tytułem uwag końcowych należy podnieść, że zawarte w *projekcie* propozycje są niewątpliwie wygodniejsze do stosowania przez służby zajmujące się ruchem drogowym, pozwalają bowiem na rezygnację ze standardowych czynności zmierzających do ukarania sprawców wykroczeń drogowych, polegających na

niestosowaniu się do ograniczeń prędkości i niestosowaniu się do sygnałów świetlnych, ułatwiając jednocześnie pozyskiwanie określonych środków finansowych.

Jednakże z uwagi na okoliczność, iż redukują one gwarancje przysługujące osobom karanim (postępowanie w sprawach o wykroczenia zawiera ich nieporównanie więcej niż postępowanie administracyjne), i w sposób nieuprawniony różnicują sytuację prawną osób dopuszczających się takich samych naruszeń przepisów ruchu drogowego, pozostają w sprzeczności z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, określoną w art. 2 ustawy zasadniczej.

Z uwagi na powyższe, przedłożony do oceny *projekt* należy ocenić negatywnie.

*M
Z* *poradca*
A. Seremet

Andrzej Seremet