

Jarosław Zieliński, Sekretarz Stanu Ministerstwo Spraw
Wewnętrznych i Administracji 02-591 Warszawa ul.
Stefana Batorego 5

Warszawa, 2016-07-13

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
KANCELARIA SEJMU

BMP-0713-3-92/2016

Odpowiedź na interpelację nr 4235

Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację numer 4235 Posła na Sejm RP Pana Jerzego Polaczka w sprawie pilnej zmiany przepisów § 8 ust. 6 i 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych (...).

W załączeniu uprzejmie przekazuję odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na interpelację numer 4235 Posła na Sejm RP Pana Jerzego Polaczka w sprawie pilnej zmiany przepisów § 8 ust. 6 i 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego.

Załączniki:

1. ODP. MSWIA NA INTERPEL. NR 4235.DOC

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu Data złożenia podpisu:

2016-07-19T12:30:45Z

Podpis elektroniczny



Pan

Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację numer 4235 Posła na Sejm RP Pana Jerzego Polaczka w sprawie *pilnej zmiany przepisów § 8 ust. 6 i 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego* uprzejmie przedstawiam następujące informacje.

Odnosząc się do problematyki stosowania przywołanych przez Pana Posła przepisów prawa dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w szczególności ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (t.j.: Dz. U. z 2011 r., poz. 1137 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. *w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego* (Dz. U. poz. 488), zwanego dalej „rozporządzeniem”, na wstępie warto odnieść się szerzej do celów i zasad funkcjonowania tzw. systemu punktowego.

System punktowy został wprowadzony na mocy art. 1 pkt 48 lit. a i art. 7 ustawy z dnia 27 lipca 1991 r. *o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. Nr 73, poz. 321 z późn. zm.) w celu zmniejszenia liczby wypadków drogowych i ich ofiar. Na podstawie ww. aktu prawnego do katalogu osób podlegających sprawdzeniu kwalifikacji włączono kierujących pojazdami naruszających wielokrotnie w ciągu roku przepisy i zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dzięki delegacji ustawowej Minister Spraw Wewnętrznych zyskał także prawo do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady, warunki i tryb wnioskowania o sprawdzenie kwalifikacji tych osób. W następstwie powyższego wydano rozporządzenie z dnia 31 marca 1993 r. *w sprawie wnioskowania o sprawdzenie kwalifikacji kierujących pojazdami naruszających przepisy i zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego* (Dz. U. poz. 169), które weszło w życie z dniem 11 czerwca 1993 roku.

System punktowy umożliwia weryfikację rzeczywistych kwalifikacji posiadanych przez kierowców. Podkreślenia wymaga fakt, że w ciągu swojego ponad dwudziestotrzyletniego funkcjonowania system

ten wielokrotnie ewoluował. W obecnym kształcie funkcjonuje od dnia 9 czerwca 2012 roku, tj. od wejścia w życie *rozporządzenia*.

Warto przy tym wskazać, w szczególności w kontekście podniesionych w wystąpieniu wątpliwości, że istotną zmianą dokonaną w ww. okresie było uzupełnienie upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, zawartego w art. 130 ust. 4 *ustawy*, o wskazanie kierunku unormowań, które mają być przyjęte w *rozporządzeniu*. Ustawodawca wskazał wyraźnie, że organ wydający akt wykonawczy winien mieć na uwadze „dyscyplinowanie i wdrażanie kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ustawy oraz zapobieganie wielokrotnemu przekraczaniu przepisów ruchu drogowego”. Ocena podstaw regulacji zawartych w *rozporządzeniu* musi być oparta na całokształcie przepisów, a nie tylko na brzmieniu samego upoważnienia do wydania tegoż *rozporządzenia* oraz jednym przepisem dotyczącym dodatkowego szkolenia. Jak bowiem wskazano powyżej, istotą systemu punktowego jest weryfikowanie kwalifikacji do kierowania pojazdami oraz poddawanie odpowiedniemu badaniu psychologicznemu osób stale naruszających przepisy ruchu drogowego.

Zgodnie z art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b *ustawy*, kontrolnemu sprawdzeniu kwalifikacji podlega osoba posiadająca uprawnienie do kierowania pojazdami skierowana decyzją starosty na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji w razie przekroczenia liczby 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 *ustawy*. Zwrot „podlega” sygnalizuje obligatoryjny charakter normy, tym samym organ Policji jest zobowiązany do wystąpienia z wnioskiem o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, a starosta jest związany tym wnioskiem do wydania stosownej decyzji administracyjnej. Z kolei na mocy art. 99 ust. 1 pkt 3 lit. b *ustawy* z dnia 5 stycznia 2011 r. o *kierujących pojazdami* (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 627 z późn. zm.) starosta wydaje decyzję administracyjną o skierowaniu kierowcy na badanie psychologiczne w zakresie psychologii transportu jeżeli przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Odnosząc się do przepisów obowiązujących w dniu wydania *rozporządzenia*, należy wskazać, że badaniu psychologicznemu przeprowadzanemu w celu orzeczenia istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem podlega kierujący pojazdem silnikowym skierowany, w drodze decyzji, przez organ kontroli ruchu drogowego, jeżeli przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 *ustawy*. Użycie w ww. normach czasowników „wydaje” oraz „podlega”, podobnie jak w przypadku skierowania na egzamin, nakłada więc na właściwy organ administracji publicznej obowiązek określonego działania.

Przekroczenie liczby 24 punktów otrzymanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego jest zatem nieodwracalne, a odbycie szkolenia już po przekroczeniu tego limitu nie może cofnąć zaistniałych obowiązków. Ponadto w myśl art. 130 ust. 1 *ustawy*, punkty (w skali od 0 do 10) przypisywane za naruszenie przepisów wpisywane są do ewidencji prowadzonej przez Policję. Ustawodawca określił także w art. 130 ust. 2 *ustawy* roczny okres, po którym są one z ewidencji usuwane. Na tej podstawie należy zatem wnioskować, że ustalanie sumy punktów za naruszenia opiera się na dacie jego popełnienia

nie zaś uprawomocnienia, rozstrzygnięcia czy też dokonania wpisu do ewidencji. Istotna pozostaje natomiast liczba i ranga ww. naruszeń.

Mając na uwadze prewencyjny charakter systemu punktowego, w art. 130 ust. 3 ustawy ustawodawca przewidział również możliwość dobrowolnego poddania się szkoleniu, skutkującego zmniejszeniem liczby punktów. Możliwość tą zarezerwowano jednak wyłącznie dla sprawców, którzy wprawdzie dopuścili się naruszenia (naruszeń) przepisów ruchu drogowego, ale liczba przypisanych im z tego tytułu punktów po zakończeniu i uprawomocnieniu się wszystkich postępowań, nie przekroczyłaby 24. Tym samym nie byłoby podstawy do skierowania na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji. Przewidziane w tym przepisie wyłączenie z możliwości uczestniczenia w szkoleniu ma charakter jedynie podmiotowy - dotyczy bowiem tzw. młodego kierowcy, tj. o nieprzekraczającym okresie 1 roku stażu w posiadaniu pierwszego prawa jazdy. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek do uznania, że skoro ustawodawca wyłączył ze szkolenia tylko młodych kierowców, to w szkoleniu mogą uczestniczyć wszystkie pozostałe osoby, a więc także te, które przed tymże szkoleniem dopuściły się naruszeń powodujących przekroczenie liczby 24 punktów.

Warto wskazać, że powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 maja 2014 r. (sygn. akt I OSK 2697/12) stwierdził m.in. „(...) w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowane obecnie stanowisko, że choć zgodnie z art. 130 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym kierowca wpisany do ewidencji może uczestniczyć na własny koszt w szkoleniu, którego odbycie spowoduje zmniejszenie liczby punktów przyznanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego (z wyłączeniem kierowcy w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy), a w myśl § 8 ust. 6 ww. rozporządzenia odbycie takiego szkolenia nie powoduje zmniejszenia liczby punktów karnych wobec osoby, która przed jego rozpoczęciem dopuściła się naruszeń, za które suma punktów ostatecznych, wpisanych tymczasowo przekroczyła liczbę 24, to nie można twierdzić, iż ww. przepis rozporządzenia wykracza poza zakres delegacji przewidzianej ustawą – Prawo o ruchu drogowym, a tym samym narusza przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja zawarta w § 8 ust. 6 rozporządzenia służy w pełni realizacji celu unormowań ustawowych. Udzielając upoważnienia w art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym ustawodawca zawarł wyraźne wskazania treściowe, wyznaczając kierunek unormowań przyjętych w rozporządzeniu. Miały one na uwadze potrzebę dyscyplinowania i wdrażania kierujących pojazdami, do przestrzegania przepisów ustawy oraz zapobiegania wielokrotnemu naruszeniu przepisów ustawy oraz zapobiegania wielokrotnemu naruszaniu przepisów ruchu drogowego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaakceptowanie stanowiska przeciwnego pozostawałoby w kolizji z celem ustawy oraz mogłoby doprowadzić do zagrożenia dla ruchu drogowego, poprzez dopuszczenie do niego kierowców, którzy z różnych przyczyn utracili zdolność bezpiecznego kierowania pojazdami”.

Z kolei w wyroku z dnia 16 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 2038/11) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in.: „(...) w judykaturze sądowoadministracyjnej dominuje już (poprzednio pojawiały się jednostkowe odmiennie stanowiska) pogląd, wedle którego interpretacja normy § 8 ust. 6 cytowanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 grudnia 2002 r.¹ w kontekście jej zgodności z brzmieniem delegacji ustawowej, uwzględniająca zarówno jej treść, jak i cel przepisu delegacyjnego, a także regulację zawartą w art. 130 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, prowadzi do konkluzji o jej legalności. Celem ustawodawcy było bowiem dyscyplinowanie kierowców i zapewnienie bezpieczeństwa na drogach. Niepodobna więc zgodzić się na – w skrajnych wypadkach - permanentne odbywanie szkolenia po to, aby zmniejszać ilość punktów uzyskiwanych za nagminnie popełniane wykroczenia drogowe. Naczelny Sąd Administracyjny w obecnym składzie w pełni podziela opisane wyżej stanowisko. W konsekwencji tego cytowany przepis rozporządzenia uznać przyszło za niewykraczający poza zakres delegacji ustawowej. A skoro tak, to nie doszło do naruszenia ani tego przepisu ani przepisu delegacyjnego. Tym samym nie uchybiono również regułom uregulowanym w art. 178 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP”.

Warto przytoczyć również fragment wyroku z dnia 22 listopada 2013 r. (sygn I OSK1373/12), w którym Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że „nie jest dopuszczalna możliwość zmniejszenia liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego poprzez uczestnictwo w szkoleniu w sytuacji, gdy odbycie szkolenia nastąpiło już po przekroczeniu 24 punktów wpisanych do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Tym samym przedstawienie zaświadczenia o odbytym szkoleniu już po przekroczeniu liczby 24 punktów nie mogło skutkować zmniejszeniem o 6 liczby posiadanych punktów. Sąd I instancji zasadnie, zatem uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia (...) października 2011 r., dokonując prawidłowej wykładni przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym. S.B. w okresie od dnia 5 stycznia 2010 r. do dnia 3 sierpnia 2010 r. przekroczył liczbę 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, natomiast szkolenie odbył dopiero w dniu 3 września 2010 r.”

W świetle przedstawionych rozważań, stwierdzenie Pana Posła o wadliwości regulacji zawartych w ww. rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych należy uznać za nieuzasadnione. Warto bowiem ponownie podkreślić, że będące przedmiotem wystąpienia ograniczenia dotyczące szkolenia powodującego zmniejszenie liczby punktów otrzymanych za naruszenia przepisów ruchu drogowego wynikają z przepisów ustawy, a więc zmiana rozporządzenia nie zmieni istoty regulacji.

W myśl wynikającej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (RP) zasady legalizmu organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o prawo powszechnie obowiązujące, którego źródłem jest ustawa zasadnicza, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz na ograniczonym obszarze – akty prawa miejscowego.

¹ Odpowiednik § 8 ust. 6 rozporządzenia

Organ administracji publicznej nie jest uprawniony do oceny prawidłowości czy legalności regulacji ujętych w rozporządzeniu, natomiast jest zobowiązany do stosowania jego przepisów, choćby były wadliwe. Tylko zmiana treści przepisów prawa lub stwierdzenie ich niezgodności z *Konstytucją RP* może zwolnić organ z nałożonego obowiązku. W kontekście powyższego wystąpienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do komendantów wojewódzkich Policji o zaprzestanie stosowania rzekomo wadliwych przepisów prawa z jednej strony nie mogłoby być skuteczne, z drugiej zaś – samo w sobie byłoby sprzeczne ze wspomnianą zasadą legalizmu i uznane za przekroczenie uprawnień, o których mowa w art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny* (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

Jak wskazano powyżej, celem systemu punktowego jest dyscyplinowanie kierowców do przestrzegania przepisów ruchu drogowego. System ten ma służyć bezpieczeństwu i porządkowi w ruchu drogowym, w tym również chronić przed kierującymi pojazdami nagminnie lekceważącymi zasady bezpieczeństwa ruchu. Należy również podkreślić, że to przewidziane w ramach przedmiotowego systemu skonkretyzowane, czytelne i dające się przewidzieć przez użytkowników dróg konsekwencje wielokrotnego naruszania przepisów ruchu drogowego mają skłaniać kierowców do refleksji, a przede wszystkim do poszanowania przepisów prawa w ogóle oraz prawa innych osób do bezpiecznego korzystania z dróg.

Konsekwencje społeczne, przywołane przez Pana Posła w wystąpieniu, dotyczą w istocie tylko tej części kierowców, którzy naruszali przepisy ruchu drogowego na tyle często i o takiej wadze, że przekroczyli określony przez ustawodawcę limit. Tym samym dali wyraz lekceważenia porządku prawnego. Warto przy tym podkreślić, że możliwość stałego szkolenia, które umożliwiłoby osobom nagminnie naruszającym przepisy ruchu drogowego zmniejszanie, stosownie do potrzeb, liczby „zdobywanych” punktów, uczyniłoby obowiązujący obecnie system iluzorycznym.

Reasumując, w świetle obowiązujących przepisów prawa brak jest podstaw do uznania, że przepisy *rozporządzenia*, zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 130 ust. 4 *ustawy*. Powyższe znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. W opinii Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji nie istnieją zatem podstawy do zmiany procedur stosowanych w omawianym zakresie przez komendantów wojewódzkich Policji.

Z poważaniem,

MINISTER

SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

z up. Jarosław Zieliński

Sekretarz Stanu

Otrzymuje:

Sekretariat Prezesa Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.