



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DTD-5.4411.355.2024

Warszawa, 06 czerwca 2024

Pan Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 marca 2024 r. nr: II.510.555.2023.PZ w sprawie wprowadzenia podstawy prawnej do zaskarżenia czynności zatrzymania prawa jazdy przez policjanta, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Wskazana w piśmie z dnia 4 marca 2024 r. podstawa prawna zatrzymania prawa jazdy obejmuje niemalże pełen wykaz przypadków, w których owo zatrzymanie jest przewidziane. Należy jednak zwrócić uwagę, że przypadki te są znacznie zróżnicowane, co z kolei determinuje (również zróżnicowane) dalsze procedury postępowania z zatrzymanym dokumentem.

Mając na względzie przywołanie w wystąpieniu Pana Rzecznika art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, można domniemywać, że organem, do którego miałyby być składana skarga (zażalenie) na czynność zatrzymania prawa jazdy, ma być sąd. Odnosząc się do danych za 2023 r., w skali roku chodziłoby o możliwość złożenia ok. 77 tys. skarg skierowanych do sądu.

Podkreślić należy, że co do zasady ustawodawca wprost zobowiązał policjanta (oraz funkcjonariusza innego uprawnionego organu kontroli ruchu) do zatrzymania prawa jazdy w przypadku stwierdzenia (ujawnienia) precyzyjnie określonej przesłanki. Stwierdzenie (ujawnienie) danej przesłanki następuje w toku wykonywania zadań służbowych i ma charakter obiektywny. Tym samym staje się faktem, w którego obliczu funkcjonariusz nie ma możliwości innego postępowania, niż prawem nakazane.

Ustawodawca przewidział wprawdzie zatrzymanie prawa jazdy również w przypadkach o charakterze ocennym, ale też zapewnił odpowiednie w tym przypadku „bezpieczniki”, o czym mowa dalej.

Wypada zauważyć, że samo zatrzymanie prawa jazdy jest środkiem o charakterze zabezpieczającym. Jest to reakcja uprawnionego organu kontroli ruchu na ujawnione w ramach bieżącej kontroli naruszenia przepisów istotnych dla bezpieczeństwa ruchu na drogach bądź też działanie następcze w związku z wcześniejszymi „dokonaniem” kontrolowanego kierowcy.

Podkreślenia wymaga, że wskazane przez ustawodawcę przesłanki zatrzymania prawa jazdy dotyczą co do zasady zachowań nieprzypadkowych, które czy to popełniane jednostkowo, czy też kilkakrotnie stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Odnosząc się do poszczególnych przypadków zatrzymania prawa jazdy, określonych w art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U.

z 2023 r. poz. 1047, z późn. zm.), dalej „Prd”, należy zwrócić uwagę na następujące aspekty.

Zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a lub pkt 3 Prd jest swoistym środkiem zabezpieczającym wobec sprawcy wykroczenia, lub przestępstwa, za które przewidziane jest obligatoryjne lub fakultatywne orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów (mechanicznych). Przykładowo chodzi tu chociażby o uzasadnione podejrzenie, że kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo podobnie działającego środka, wypadek drogowy, kierowanie pojazdem pomimo zakazu prowadzenia pojazdów, kierowanie pojazdem bez uprawnień, zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 136 ust. 1 pkt 1 Prd Policja przekazuje informację o zatrzymaniu polskiego prawa jazdy według właściwości sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie bądź prokuratorowi (będącemu „gospodarzem” sprawy o przestępstwo). Informacja ta jest przekazywana niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy. Wyjątkiem jest sytuacja, w której przeprowadzane jest badanie krwi lub moczu dla oceny trzeźwości, lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu - wówczas informację o zatrzymaniu prawa jazdy przekazuje się wraz z wynikiem tego badania; jeżeli wynik badania nie został uzyskany w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, zwraca się je (art. 136 ust. 4 pkt 1 Prd).

Z kolei, zgodnie z art. 137 Prd, odpowiednio sąd albo prokurator, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, wydaje postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy, na które służy zażalenie, bądź też postanowienie o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy.

Tym samym już obowiązujące przepisy, w odniesieniu do faktycznego zatrzymania prawa jazdy przez organ kontroli ruchu drogowego, z urzędu przewidują poddanie tej czynności ocenie przez podmiot niezależny. Podmiot ten, uwzględniając wszelkie przesłanki w tym obszarze, wydając stosowne postanowienie, może owo zatrzymanie faktyczne zaakceptować (dokonując zatrzymania prawnego), bądź je odrzucić. Ponadto zatrzymanie prawne może być zaskarżone.

Przesłanka określona w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. c Prd w aktualnym stanie prawnym jest bezprzedmiotowa, albowiem nie obowiązują jeszcze postanowienia ustawy o kierujących pojazdami, w odniesieniu do których ma ona zastosowanie.

Aktualnie obowiązującym jej odpowiednikiem jest przesłanka określona w art. 16a ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 957, z późn. zm.).

Przesłanka ta opiera się na stwierdzeniu, że kierujący pojazdem przekroczył określony limit punktów otrzymanych za naruszenie przepisów mchu drogowego. Podstawę wpisania do ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego i przypisania kierowcy określonej liczby punktów za dane naruszenie stanowi wyłącznie prawomocne rozstrzygnięcie wydane w sprawie o to naruszenie. Chodzi tu o prawomocny mandat kamy lub prawomocny wyrok sądu. Tak więc czyny, które łącznie sprawiły, że dopuszczalny limit punktów został przekroczony, podlegały procedurom, w których mogły być lub były poddane kontroli sądu. Kierowca, mający przecież świadomość, że dopuścić się naruszenia przepisów mchu drogowego, może w łatwy sposób uzyskać informację

o liczbie punktów na jego „koncie”; tą wiedzą powinien być tym bardziej zainteresowany, im więcej takich naruszeń się dopuścił.

Mający już ponad 30 lat „system punktowy” został wdrożony do polskiego porządku prawnego (wzorem wielu państw), w celu większego dyscyplinowania kierowców do jazdy zgodnej z przepisami i w sposób niezagrażający bezpieczeństwu innych uczestników ruchu drogowego.

Do przesłanki określonej w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. d Prd mają zastosowanie takie same argumenty jak przytoczone w punkcie powyżej. Wpisy do ewidencji, na podstawie których funkcjonariusz stwierdza przekroczenie określonego limitu punktów lub popełnienie określonych wykroczeń drogowych (lub przestępstwa), zostały dokonane wyłącznie na podstawie rozstrzygnięć prawomocnych. Ze względu na staż w posiadaniu pierwszego prawa jazdy inne są tylko kryteria zatrzymania prawa jazdy. Celem zaostrzenia tych kryteriów było i jest zastosowanie wyższego, bardziej rygorystycznego poziomu dyscyplinowania niedoświadczonych jeszcze kierowców. W istocie przepis ten częściowo realizuje założenia określonego w ustawie o kierujących pojazdami okresu próbnego, któremu ma podlegać „młody kierowca”.

Adresatem przesłanki zawartej w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. e Prd jest kierowca, który wcześniej dopuścił się czynu przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji na tyle nieakceptowalnego społecznie, że sąd orzekł wobec niego zakaz prowadzenia pojazdów, a następnie wyraził zgodę na zmianę sposobu wykonywania tego zakazu. Zatem taki kierowca ma pełną świadomość obwarowań, jakim podlega, aby móc legalnie kierować pojazdem, pomimo wcześniej orzeczonego wobec niego zakazu.

Stwierdzenie podczas kontroli drogowej, że kierujący nie ma przy sobie wymaganego dokumentu lub że pojazd nie jest wyposażony w wymagane urządzenie, jest obiektywną czynnością funkcjonariusza.

Przesłanka określona w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. f Prd, z takich samych powodów jak określona w lit. c, jest aktualnie bezprzedmiotowa. Niemniej jednak odnoszą się do niej podobne argumenty.

Przesłanka określona w art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a Prd odnosi się do rażącego przekroczenia dopuszczalnej prędkości w obszarze zabudowanym. Przekraczanie dopuszczalnej prędkości generalnie jest uznawane za główny czynnik zagrożenia bezpieczeństwa na drogach, zwłaszcza dla życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego. W tym świetle kierowanie pojazdem z prędkością większą od dopuszczalnej o ponad 50 km/h, zwłaszcza w warunkach zabudowy, jest zachowaniem w pełni świadomym, które zasługuje na stanowczą reakcję państwa.

Policjanci, wykonując kontrolę ruchu drogowego, są uprawnieni do korzystania z przyrządów kontrolno-pomiarowych. Przyrządy do pomiaru prędkości podlegają prawnej kontroli metrologicznej (zatwierdzenie typu, legalizacja pierwotna, legalizacja ponowna), a więc muszą spełniać określone standardy. Przyrządy używane w Polsce w najmniejszym stopniu nie odbiegają jakością od przyrządów używanych przez zagraniczne służby kontrolne. Także przepisy wewnętrzne Policji regulują postępowanie policjantów z przyrządem przed rozpoczęciem pomiarów, jak i w trakcie dokonywania tych pomiarów, w celu zapewnienia ich najwyższej jakości.

Każdy przyrząd pomiarowy obarczony jest jakimś błędem pomiaru, także przyrządy służące do pomiaru prędkości. Ministerstwo Infrastruktury oraz Policja ma świadomość, że kierowcy, którzy tak rażąco (i nieprzypadkowo) przekroczyli dopuszczalną prędkość w obszarze zabudowanym, starają się wykorzystywać do swojej obrony graniczne błędy pomiarów określone w przepisach metrologicznych (§ 21 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 lutego 2014 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w kontroli ruchu drogowego, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1081)). Niemniej jednak policjanci nie mają żadnych podstaw, do tego by uwzględniali te błędy w związku z przeprowadzonym pomiarem prędkości. Można w tym miejscu przytoczyć stanowisko Głównego Urzędu Miar, przygotowane dla Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (CANARD), mające znaczenie dla wszystkich przyrządów do kontroli prędkości. W konkluzji autor stanowiska stwierdza:

„Podsumowując, należy stwierdzić, że przepisy § 21 rozporządzenia stosuje się do czynności wykonywanych przy zatwierdzeniu typu, legalizacji pierwotnej oraz legalizacji ponownej przyrządów do pomiaru prędkości w kontroli ruchu drogowego, a nie do czynności wykonywanych przez użytkowników tych przyrządów pomiarowych, np. przez strażników straży miejskiej, czy pracowników GITD lub Policji. Wskazanie przyrządu do pomiaru prędkości pojazdów w kontroli ruchu drogowego z aktualnym świadectwem legalizacji, stanowi wynik pomiaru prędkości, którego prędkość została zmierzona.”.

Przesłanka określona w art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. b Prd wiąże się z obiektywnym ujawnieniem faktu, że danym pojazdem są przewożone osoby w nadmiernej liczbie. Z jednej strony kierujący pojazdem musi mieć rozeznanie co do liczby osób, które mogą być pojazdem przewożone, z drugiej zaś - ustalenie przez kontrolującego funkcjonariusza liczby pasażerów, nawet w autobusie, jest czynnością nieskomplikowaną. Trudno więc sobie wyobrazić podważanie wyników takiej kontroli. Należy też zauważyć, że w większości przypadków ustawodawca uznał, że zatrzymanie prawa jazdy będzie dopuszczalne, dopiero gdy liczba osób przewożonych ponad dopuszczalną przekroczy określoną wartość. Zatem przekroczenie tego progu nie jest przypadkowe, a wręcz świadczy o świadomym zachowaniu.

Przesłanki wymienione enumeratywnie w art. 135 ust. 1 pkt 2a Prd wiążą się z kontrolą wykonywania przewozów drogowych samochodami ciężarowymi o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t lub zespołami pojazdów przekraczającymi tę masę, bądź autobusami. Sprawdzanie, czy kierowcy przestrzegają obowiązujących ich przepisów w zakresie dopuszczalnego okresu prowadzenia pojazdu, wymaganych przerw w prowadzeniu oraz minimalnego czasu odpoczynku, jest jednym z obszarów kontroli wymaganych przez prawodawstwo unijne. W warunkach kontroli drogowej sprawdzenie to obejmuje zazwyczaj jazdę bieżącą oraz okres do 28 dni poprzedzających, niemniej jednak zatrzymanie prawa jazdy na podstawie pkt 2 jest ograniczone do stwierdzenia naruszeń wyłącznie podczas bieżącego dziennego czasu prowadzenia pojazdu.

Standardowa i rzetelna kontrola pozwala na ustalenie, czy kierowca wykonuje przewóz z naruszeniem reguł stosowania kart kierowcy, wykresówek i tachografów, wyszczególnionych w ww. pkt 2a Prd. Kontrola wykonywania przewozu, zwłaszcza w razie stwierdzenia naruszenia obowiązków i warunków tego przewozu, zawsze wymaga

sporządzenia protokołu, a więc jest odpowiednio udokumentowana. Podkreślenia wymaga, że prowadzenie pojazdu w sposób wskazany w ww. pkt 2a Prd jest świadomym, a nie przypadkowym, zachowaniem kierowcy. Tym samym w rozważaniach świadomie pominięto odpowiedzialność administracyjną przewidzianą w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 2201, z późn. zm.) w stosunku do podmiotu wykonującego przewóz drogowy pojazdem nieposiadającym aktualnego okresowego badania technicznego potwierdzającego jego zdolność do ruchu drogowego (lp. 9.1 załącznika nr 3 do ww. ustawy). Jest to regulacja o szczególnym charakterze i uwarunkowana przepisami UE.

Podkreślenia wymaga, że w swoim wystąpieniu nie zasygnalizował Pan, jaki miałby być przedmiot zaskarżenia czynności zatrzymania prawa jazdy. Czy miałoby ono dotyczyć samego faktu zatrzymania dokumentu, czy sposobu stwierdzenia okoliczności dającej podstawy do tej czynności. Również nie wskazano, czy zaskarżenie to miałoby być składane ustnie w miejscu kontroli (ze względu na sposób zatrzymania dokumentu) czy też wymagana byłaby forma pisemna, a także jakie miałyby być skutki prawne wniesienia zażalenia.

W świetle dotychczasowej praktyki, w tym także mając na względzie założenie, że skuteczne dyscyplinowanie kierujących pojazdami wiąże się z szybką reakcją na stwierdzone naruszenie, wdrożenie postulowanej inicjatywy byłoby w istocie dodatkowym biurokratycznym rozwiązaniem znacząco obniżającym skuteczność oddziaływania środków mających przecież służyć poprawie bezpieczeństwa ruchu na drogach. Należy mieć na względzie, że dbałość o jednostkowe prawo osób ewidentnie godzących w porządek prawny nie może przysłonić prawa ogółu obywateli do bezpiecznego korzystania z dróg.

Ponadto ewentualne wprowadzenie proponowanych zmian wymaga odpowiednich uzgodnień z Ministerstwem Sprawiedliwości i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz ustalenia właściwości resortu. Dodatkowo w tej sytuacji należy uwzględnić konieczność wykonania wyroku TK z dnia 25 października 2023 r. Sygn. akt. SK 4/20 dotyczącego uniemożliwienia zwrócenia kierującemu pojazdami - prawa jazdy, kategorii uprzednio posiadanych, a nieobjętych orzeczoną środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Dlatego mając na względzie powyższe, uprzejmie informuję, że wniesione uwagi będą podstawą do analizy podczas prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o kierujących pojazdami związaną np. z obowiązkiem dostosowania przepisów krajowych do nowej Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw jazdy, która obecnie jest procedowana w Parlamencie Europejskim.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Piotr Malepszak

Minister Infrastruktury