



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 31. X. 2014

V.511.605.2014.TS

Pani

Teresa Piotrowska

Minister Spraw Wewnętrznych

Szanowne Pani Minister

Wpłynęło do mnie pismo obywatela, w którym kwestionuje konstytucyjność § 8 ust. 6 rozporządzenia 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). Powołany przepis stanowi, że odbycie szkolenia określonego w art. 130 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym nie powoduje zmniejszenia liczby punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego wobec osoby, która przed jego rozpoczęciem dopuściła się naruszeń, za które suma punktów ostatecznych i podlegających tymczasowemu wpisowi przekroczyła lub przekroczyłaby 24. Zdaniem autora pisma przedmiotowa regulacja jest niezgodna z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż ustawa – Prawo o ruchu drogowym nie upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia w drodze rozporządzenia przypadków, gdy odbycie szkolenia nie skutkuje zmniejszeniem liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Przeprowadzona analiza przepisów prawa potwierdza zastrzeżenia zgłoszone przez obywatela. Zgodnie z art. 130 ust. 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, kierowca wpisany do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego może na własny koszt uczestniczyć w szkoleniu, którego odbycie spowoduje zmniejszenie liczby

punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Nie dotyczy to kierowcy w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy. Z kolei na mocy art. 130 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym minister właściwy do spraw wewnętrznych został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) sposobu punktowania i liczby punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego,
- 2) warunków i sposobu prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego oraz trybu występowania z wnioskami o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji,
- 3) programu szkolenia i jednostek upoważnionych do prowadzenia szkolenia,
- 4) liczby punktów odejmowanych z tytułu odbytego szkolenia,
- 5) podmiotów uprawnionych do uzyskiwania informacji zawartych w ewidencji kierowców.

Wykonując powyższe upoważnienie Minister Spraw Wewnętrznych wydał rozporządzenie w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. W § 8 ust. 6 powołanego rozporządzenia zamieszczona została regulacja, która wyłącza możliwość zmniejszenia liczby punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego w wyniku odbytego szkolenia w stosunku do kierowcy wpisanego do ewidencji, który zgromadził ponad 24 punkty z tytułu w/w naruszeń.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że unormowanie zawarte w § 8 ust. 6 powołanego rozporządzenia zostało wydane w ramach upoważnienia określonego w punkcie drugim art. 130 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, które uprawnia Ministra Spraw Wewnętrznych do uregulowania kwestii warunków i sposobu prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Zdaniem niektórych sądów administracyjnych dokonywanie wpisów ewidencji i ich usuwanie mieści się w pojęciu sposobu prowadzenia ewidencji (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Ke 62/12 oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 50/13).

Powołana linia orzecznicza nie jest aprobowana przez wszystkie sądy administracyjne. Część sądów stoi bowiem na zupełnie odmiennym stanowisku, a

mianowicie, że § 8 ust. 6 przedmiotowego rozporządzenia jest niezgodny z art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przez to, że reguluje materię zastrzeżoną dla ustawy oraz wykracza poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z tego przepisu ustawy (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 1485/10 i wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 26/12). W ocenie sądów prezentujących ten pogląd, konstrukcja upoważnienia zamieszczonego w art. 130 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym nie pozwala na określenie w rozporządzeniu dodatkowego ograniczenia w zakresie odejmowania punktów z tytułu odbytego szkolenia. Tego rodzaju regulacja ingeruje w sferę praw i wolności obywatelskich, która podlega wyłącznie unormowaniom ustawowym (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 czerwca 2009 r., sygn. akt VIII SA/Wa 15/09).

Podzielam stanowisko i argumentację tych sądów administracyjnych, które kwestionują konstytucyjność postanowień § 8 ust. 6 rozporządzenia w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. Wskazać w tym miejscu należy, że podstawową funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych w zakresie i na zasadach określonych w upoważnieniu. Wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są bowiem na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Dlatego też, co do zasady, rozporządzenie nie może w dowolny sposób uzupełniać ani modyfikować treści ustawy, nawet jeśli za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe, czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. W wyjątkowych sytuacjach, upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale pozwolenie to musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Zgodnie bowiem z regulacjami zawartymi w § 115 i § 116 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym i nie można zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami, chyba, że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Rozporządzenie nie może zatem w sposób samoistny zmieniać ani uzupełniać treści norm zawartych w ustawie, a taka zmiana lub uzupełnienie jest możliwe jedynie

wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06).

W art. 130 ust. 3 zdanie pierwsze Prawa o ruchu drogowym ustawodawca wprowadził zasadę, zgodnie z którą uczestnictwo w szkoleniu powoduje zmniejszenie liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Wyjątek od tej zasady, dotyczy kierowców w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy, został ustanowiony w art. 130 ust. 3 zdanie drugie Prawa o ruchu drogowym. Zakładając racjonalność prawodawcy przyjąć należy, że skoro wspomniana zasada i wyjątek od niej zostały określone w ustawie, to prawodawca nie upoważnił ministra spraw wewnętrznych do określania w drodze rozporządzenia innych wyjątków od tej zasady. Gdyby bowiem wolą prawodawcy było ustanowienie więcej niż jednego wyjątku od zasady zmniejszania liczby punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego w wyniku odbytego szkolenia, prawodawca uczyniłby to zamieszczając stosowne unormowania w art. 130 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym.

Brak upoważnienia do ustanowienia w akcie podustawowym dodatkowych wyjątków od zasady wynikającej z art. 130 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy - Prawo o ruchu drogowym, wynika także z treści art. 130 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym określającego zakres spraw przekazanych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych do uregulowania w drodze rozporządzenia. Mając na uwadze, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie ustawowe podlega ścisłej, literalnej wykładni, upoważnienia do wydania regulacji zamieszczonej w § 8 ust. 6 kwestionowanego rozporządzenia nie można wyprowadzić ani z umocowania ministra spraw wewnętrznych do unormowania warunków i sposobu prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego (art. 130 ust. 4 pkt 2 ustawy), ani też z faktu, że został on wyposażony w uprawnienie do ustalenia liczby punktów odejmowanych z tytułu odbytego szkolenia (art. 130 ust. 4 pkt 4 ustawy). W ramach pierwszego umocowania minister spraw wewnętrznych mógł określić jedynie czynności, jakie należy wykonywać w związku z prowadzeniem ewidencji kierowców oraz okoliczności, w jakich czynności te są wykonywane. Natomiast drugie

upoważnienie zezwalało ministrowi na ustalenie w akcie wykonawczym konkretnej liczby punktów, która zostaje odjęta na skutek odbycia szkolenia. Przepis art. 130 ust. 4 Prawa o ruchu drogowy nie uprawnia zatem ministra spraw wewnętrznych do określenia w rozporządzeniu okoliczności, w jakich odbycie szkolenia nie powoduje zmniejszenia liczby punktów wpisanych w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego.

Na marginesie wskazać także należy, że unormowania dot. sfery praw i wolności jednostki, do których niewątpliwie należą przepisy przyznające kierowcom uprawnienie do odbycia szkolenia skutkującego zmniejszeniem liczby punktów otrzymanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego, są zastrzeżone dla materii ustawowej. Tego rodzaju regulacje nie mogą być zatem zamieszczone w akcie podustawowym, wydanym przez organ władzy wykonawczej.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o uchylenie przepisu § 8 ust. 6 rozporządzenia w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego, gdyż nie spełnia on wymogu zgodności z Konstytucją, a tym samym narusza standardy demokratycznego państwa prawnego.

Z poważaniem

