



Opinia
do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 903)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 11 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw dotyczy trzech zagadnień.

Pierwsza grupa przepisów wprowadza do porządku prawnego instytucję strefy ruchu. Zgodnie z art. 2 pkt 16a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, strefa ruchu to obszar obejmujący co najmniej jedną drogę wewnętrzną, na który wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi.

W aktualnym stanie prawnym przepisy o ruchu drogowym stosowane są w całości tylko do dróg publicznych oraz stref zamieszkania. Utworzenie stref ruchu umożliwi egzekwowanie przepisów Prawa o ruchu drogowym także na drogach wewnętrznych leżących na ich obszarze.

Aby zapewnić właściwe i jednolite oznakowanie dróg wewnętrznych, w tym stref ruchu oraz stref zamieszkania, podmioty nimi zarządzające będą obowiązane stosować znaki i sygnały drogowe oraz zasady ich umieszczania zgodnie z wymaganiami wynikającymi z przepisów powszechnie obowiązujących. Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wewnętrznych w strefach ruchu lub strefach zamieszkania będzie sprawował wojewoda. Na podstawie art. 14 noweli, zarządcy dróg wewnętrznych dostosują oznakowanie dróg do nowych wymogów w ciągu 24 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie.

Wprowadzenie nowej kategorii dróg spowodowało ponadto konieczność zmian w Kodeksie wykroczeń oraz w kodeksie karnym.

Drugą kwestią, której dotyczy nowela jest konieczność dostosowania ustawy – Prawo o ruchu drogowym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 4/06), stwierdzającego niezgodność art. 130a ust. 10 oraz art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy z Konstytucją.

Na podstawie art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym, na rzecz Skarbu Państwa przechodziła własność pojazdów, które zostały usunięte z drogi w związku z naruszeniem przepisów o bezpieczeństwie lub porządku ruchu drogowego i nie zostały odebrane przez osobę uprawnioną w terminie 6 miesięcy od dnia ich usunięcia.

Trybunał uznał, że regulacja prawna przewidująca przejście własności pojazdu usuniętego z drogi z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa jest niezgodna z art. 46 Konstytucji stanowiącym, iż przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym, po upływie 3 miesięcy od dnia usunięcia z drogi pojazdu zagrażającego bezpieczeństwu lub porządkowi w ruchu, jeżeli pojazd ten nie zostanie odebrany przez upoważnioną osobę, starosta wystąpi do sądu z wnioskiem o orzeczenie jego przypadku na rzecz powiatu.

Starosta wystąpi z wnioskiem o orzeczenie przypadku pojazdu także wówczas, gdy w terminie 4 miesięcy od dnia usunięcia z drogi właściciel pojazdu lub inna osoba uprawniona do jego odbioru nie zostaną ustaleniu, mimo że w ich poszukiwaniu dołożono należytej staranności. Orzeczenie przypadku pojazdu nie będzie jednak możliwe, jeżeli okoliczności wskazują, że nieodebranie pojazdu nastąpiło z przyczyn od nich niezależnych.

W sprawach o przepadek pojazdu sąd zbada, czy zostały spełnione wszystkie przesłanki niezbędne do orzeczenia przypadku, w szczególności, czy usunięcie pojazdu było zasadne i czy w poszukiwaniu osoby uprawnionej do jego odbioru, dołożono należytej staranności oraz czy orzeczenie przypadku nie będzie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania, poniosą solidarnie osoba będąca właścicielem pojazdu oraz podmiot nim władający w dniu wydania dyspozycji usunięcia z drogi.

W ustawie zaproponowano ponadto zmianę dotychczasowych zasad usuwania pojazdów zagrażających bezpieczeństwu lub porządkowi z dróg oraz prowadzenia parkingów strzeżonych dla takich pojazdów.

Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego będzie zadaniem własnym powiatu, realizowanym przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierzonym innym podmiotom w trybie przepisów o zamówieniach publicznych. Rada powiatu będzie corocznie ustalała wysokość opłat za usunięcie pojazdu oraz jego przechowywanie, a także wysokość kosztów związanych z usunięciem pojazdu. Maksymalną

wysokość opłat, w zależności od rodzaju pojazdu, określi ustawa, przewidując jednocześnie, że będą one corocznie zmieniane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Zmienione zgodnie z tą zasadą stawki będą ogłaszane w drodze obwieszczenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W związku z wprowadzeniem do ustawy - Prawo o ruchu drogowym szerszej od dotychczasowej regulacji dotyczącej zasad postępowania z pojazdami usuniętymi z dróg, konieczna była nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Trzecia grupa przepisów zmienianych nowelą wynika z obowiązku dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie wymagań rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 1).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 68. posiedzeniu w dniu 11 czerwca br. pochodziła z przedłożenia rządowego. Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Ustawą zajmowała się w Sejmie Komisja Infrastruktury. W trakcie prac obniżono m.in. wysokość opłat za usunięcie i przechowywanie niektórych kategorii pojazdów.

Nadmienić należy, że prace legislacyjne nad wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym z Konstytucją prowadził także Senat, który na 35. posiedzeniu w dniu 19 czerwca 2009 r. uchwalił oraz przekazał do Sejmu własny projekt ustawy – ograniczony jednak wyłącznie do kwestii związanych z usunięciem stanu niekonstytucyjności. Po złożeniu do łaski marszałkowskiej projektu rządowego, posłowie nie kontynuowali prac nad przedłożeniem senackim.

III. Uwagi

1) Wybierając metodę wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niekonstytucyjność rozwiązania polegającego na przepadku własności usuniętego z drogi pojazdu z mocy samego prawa, ustawodawca postanowił posłużyć się tą samą instytucją, oddając ją do decyzji sądu. Przyjęty w noweli model postępowania może jednak również powodować wątpliwości co do jego zgodności z konstytucyjnymi zasadami proporcjonalności oraz ochrony własności (art. 31 ust. 3 oraz art. 21 Konstytucji). Po wydaniu przez sąd orzeczenia w przedmiocie przepadku pojazdu, stanie się on własnością powiatu. Oznacza to, że może on wedle własnego uznania pojazd ten sprzedać albo zniszczyć. Na podstawie art. 130a ust. 10g, były już właściciel pojazdu lub osoba nim władająca w chwili usunięcia z drogi, ponieść mają dodatkowo koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu powstałe od momentu wydania dyspozycji jego usunięcia do zakończenia postępowania. Takie rozwiązanie wydaje się wykraczać poza cel, jaki zamierzał osiągnąć ustawodawca, tj. skuteczne egzekwowanie od właściciela pojazdu kosztów jego usunięcia z drogi oraz przechowywania na parkingu. W praktyce bowiem wartość pojazdu przekraczać może wysokość kosztów związanych z jego usunięciem, umieszczeniem na strzeżonym parkingu oraz sprzedażą albo zniszczeniem, a wówczas pozbawiony własności podmiot nie dość, że nie odzyska różnicy między wysokością tych kosztów a wartością pojazdu, będzie musiał dodatkowo te koszty pokryć. Instytucja przepadku własności pojazdu w opisanej sytuacji będzie więc dodatkowym quasi środkiem karnym (wskazane w art. 130a ust. 1 i 2 przypadki uzasadniające decyzję o usunięciu pojazdu z drogi są same w sobie wykroczeniami zagrożonymi karą grzywny). Na obecnym etapie prac legislacyjnych wydaje się już niemożliwe wprowadzenie do ustawy przepisu nakazującego zwrot byłemu właścicielowi pojazdu nadwyżki powstałej po jego sprzedaży i zaspokojeniu kosztów poniesionych przez powiat. Rozważyć można natomiast wprowadzenie do ustawy poprawki nakazującej powiatowi pokrycie z sumy uzyskanej ze sprzedaży pojazdu kosztów jego usunięcia, przechowywania, oszacowania oraz sprzedaży. Poprawka taka choć częściowo usunęłaby opisaną wyżej dysproporcję między założonym przez ustawodawcę celem oraz użytymi środkami.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 9 w lit. k:

a) w ust. 10g skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem ust. 10c i 10h",

b) po ust. 10g dodaje się ust. 10ga w brzmieniu:

"10ga W razie sprzedaży pojazdu, uzyskana suma służy w pierwszej kolejności pokryciu kosztów, o których mowa w ust. 10g. Jeżeli suma uzyskana ze sprzedaży pojazdu nie wystarczy na pokrycie tych kosztów, różnicę między nimi a sumą uzyskaną ze sprzedaży pojazdu ponosi osoba będąca właścicielem tego pojazdu w dniu wydania dyspozycji usunięcia pojazdu.";

2) Zgodnie z art. 78a ust. 5, właściciel pojazdu lub podmiot, któremu powierzono pojazd, jest obowiązany zapewnić wycofanemu z ruchu pojazdowi postój poza drogą publiczną i strefą zamieszkania. Wydaje się, że przepis ten należy uzupełnić o wskazanie, że postój wycofanego pojazdu nie może mieć miejsca także w strefie ruchu.

Propozycja poprawki:

w art. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

"3a) w art. 78a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

"5. Właściciel pojazdu lub podmiot, któremu powierzono pojazd w trybie przepisu art. 73 ust. 5, jest obowiązany zapewnić wycofanemu z ruchu pojazdowi postój poza drogą publiczną, strefą zamieszkania i strefą ruchu. Przepisy art. 46 ust. 5 stosuje się odpowiednio.";

3) W ust. 4a dodawanym do art. 100c (art. 1 pkt 7 noweli), posłużono się określeniem "dane i informacje", podczas gdy ustawa określając treść centralnej ewidencji kierowców posługuje się konsekwentnie pojęciem "dane".

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 7, w ust. 4a skreśla się wyrazy "lub informacje";

4) W myśl art. 130a ust. 2a (art. 1 pkt 9 lit. b noweli), od usunięcia pojazdu z drogi odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia lub w trakcie usuwania ustaną przyczyny jego usunięcia, natomiast jeśli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowało powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu. W art. 130a ust. 10h przewidziano solidarną z właścicielem odpowiedzialność osoby dysponującej pojazdem na podstawie innego niż własność tytułu prawnego za koszty związane z usuwaniem, przechowywaniem, oszacowaniem, sprzedażą lub zniszczeniem pojazdu. Wydaje się, że analogiczne rozwiązanie powinno dotyczyć także solidarnej odpowiedzialności za koszty związane z wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu, jeżeli do usunięcia nie doszło.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 9 w lit. b w zdaniu wstępnym wyrazy "ust. 2a" zastępuje się wyrazami "ust. 2a i 2b" oraz dodaje się ust. 2b w brzmieniu:

"2b. Jeżeli w chwili wydania dyspozycji usunięcia pojazd znajdował się we władaniu osoby dysponującej nim na podstawie innego niż własność tytułu prawnego, osoba ta jest zobowiązana solidarnie do pokrycia kosztów, o których mowa w ust. 2a.";

5) Zgodnie z art. 130a ust. 6 (art. 1 pkt 9 lit. h noweli), rada powiatu ustalać ma corocznie, w drodze uchwały, m.in. wysokość kosztów związanych z wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi, do której jednak nie doszło z powodu ustania przyczyn usunięcia, przy czym wysokość tych kosztów nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu wskazanych w ust. 6a. Określenie wysokości takich kosztów "z góry" w drodze uchwały rady powiatu wydaje się rozwiązaniem nielogicznym. Trudno bowiem oszacować koszty (inne niż opłaty za usunięcie pojazdu i jego przechowywanie, bo do nich w analizowanej sytuacji nie doszło), przed nastąpieniem samego zdarzenia będącego ich źródłem. Jeżeli ustawodawca postanowił wprowadzić dyrektywę ograniczającą wysokość kosztów związanych z wydaniem niezrealizowanej ostatecznie dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi, powinien to uczynić w ust. 2a. Dodatkowo przepis ten należy uzupełnić o wskazanie, że decyzję o zapłacie kosztów wydaje starosta.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 9:

a) w lit. b, w ust. 2a dodaje się zdania trzecie i czwarte w brzmieniu:

"Wysokość kosztów nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a. Decyzję o zapłacie tych kosztów wydaje starosta."

b) w lit. h, w ust. 6 skreśla się wyrazy ", oraz wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a.

Wysokość kosztów, o których mowa w ust. 2a, nie może być wyższa niż maksymalna kwota opłat za usunięcie pojazdu, o których mowa w ust. 6a";

6) W myśl art. 130a ust. 10 (art. 1 pkt 9 lit. j noweli), starosta wystąpi do sądu z wnioskiem o orzeczenie przepadku usuniętego z drogi pojazdu na rzecz powiatu, jeżeli prawidłowo powiadomiony właściciel lub osoba uprawniona nie odebrała go w terminie 3 miesięcy od dnia jego usunięcia. Ponieważ ustawa nie określa terminu, w którym organ powinien powiadomić właściciela o usunięciu pojazdu, rozważyć należy wprowadzenie do niej terminu instrukcyjnego dla starosty, na podstawie którego wystąpienie z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdu będzie możliwe dopiero po upływie określonego czasu od

dnia zawiadomienia właściciela. Powiadomienie powinno ponadto zawierać pouczenie o skutkach nieodebrania pojazdu. W przedstawionej poniżej propozycji poprawki usuwa się także zbędne odesłanie do ust. 10a.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 9 w lit. j, w ust. 10:

a) wyrazy "z zastrzeżeniem ust. 10a" zastępuje się wyrazami "nie wcześniej jednak niż przed upływem 30 dni od dnia powiadomienia",

b) dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

"Powiadomienie zawiera pouczenie o skutkach nieodebrania pojazdu.";

7) W art. 2 noweli zaproponowano zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego, których istotą jest dodanie do ustawy przepisów określających zasady postępowania w zakresie orzekania przez sąd o przepadku pojazdów na rzecz powiatu. Zmiany te zostały jednak dokonane w sposób niezgodny z Zasadami techniki prawodawczej. Założeniem ustawodawcy było dodanie w części pierwszej w księdze drugiej w tytule II w dziale III w rozdziale 2a KPC, przepisów zgrupowanych w oddział 2 pt. Przepadek pojazdów oraz oznaczenie przepisów dotychczas znajdujących się w rozdziale 2a jako oddział 1 pt. Przepadek rzeczy na podstawie prawa celnego. Zamiast jednak oznaczyć dotychczasowe przepisy w rozdziale 2a jako oddział 1 oraz dodać oddział 2, nadano nowe brzmienie całemu rozdziałowi 2a. W konsekwencji adresat ustawy otrzyma wprowadzającą w błąd informację, że zmianie uległy przepisy art. 610¹ - art. 610⁵, choć ich nowelizacja ma charakter wyłącznie pozorny.

8) W myśl art. 10 noweli, "w przypadku pojazdów, które zostały usunięte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy i do tego dnia nie zostały odebrane z parkingu strzeżonego przez uprawnioną osobę, termin określony w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, po którego upływie starosta występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdu, biegnie w dalszym ciągu od dnia usunięcia pojazdu". Na podstawie tak skonstruowanego przepisu trudno wywieść normę prawną, można się jedynie domyślać, że intencją ustawodawcy było "przywrócenie" sześciomiesięcznego terminu wynikającego z obowiązującego art. 130a ust. 10, który wprawdzie się skończył, ale w konsekwencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie mogło już nastąpić przejęcie pojazdu na rzecz Skarbu Państwa. Zważywszy bowiem na treść art. 11 dotyczącego postępowania z pojazdami usuniętymi z drogi przed wejściem w

życie noweli w sytuacji, gdy nie upłynął jeszcze sześciomiesięczny termin wynikający z art. 130a w brzmieniu dotychczasowym, art. 10 miał zapewne w założeniu dotyczyć przypadków, w których bieg terminu już się zakończył.

Propozycja poprawki:

art. 10 otrzymuje brzmienie:

"Art. 10. W przypadkach, w których bieg terminu określonego w art. 130a ust. 10 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym rozpoczął się i zakończył przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, starosta występuje do sądu z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdów na rzecz powiatu."

IV. Propozycje poprawek o charakterze techniczno – redakcyjnym

- 1) w art. 1 w pkt 9 w lit. c w tiret drugim wyrazy "w sytuacji, o której mowa" zastępuje się wyrazami "w sytuacjach, o których mowa";
- 2) w art. 1 w pkt 9 w lit. k, w ust. 10i wyraz "należności" zastępuje się wyrazem "kosztów" oraz wyraz "Należności" zastępuje się wyrazem "Koszty";
- 3) w art. 2, w art. 610⁶ w § 2 wyrazy "sąd dla miejsca" zastępuje się wyrazami "sąd miejsca";
- 4) w art. 11 w ust. 1, w art. 12 w ust. 1 i 2 oraz w art. 13 po wyrazach "ustawy zmienianej w art. 1" dodaje się wyrazy "w brzmieniu dotychczasowym";
- 5) w art. 11 w ust. 1 wyrazy "przepadek pojazdów orzeka się na rzecz powiatu" zastępuje się wyrazami "starosta występuje z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdów na rzecz powiatu";

Maciej Telec
Główny legislator