



Warszawa, dnia 27 marca 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DL-P-V-4261-26/09
dot. BPS/KU-034/169/09

Pan
Senator
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej Senatu RP

Odpowiadając na pismo z dnia 4 marca 2009 r., przy którym został przesłany, przygotowany przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP, projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (druk senacki nr 352), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Jak wynika z treści uzasadnienia, projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r. (sygn. akt P 4/06), stwierdzającego niezgodność art. 130a ust. 10 i ust. 11 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.) z Konstytucją RP.

Art. 130a ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym określa sytuacje, w których funkcjonariusze Policji oraz straży gminnej (miejskiej) są uprawnieni do podjęcia decyzji o przymusowym usunięciu pojazdu z drogi publicznej na koszt właściciela. Pojazdy usunięte z drogi umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym do czasu uiszczenia opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu.

Poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 130a ust. 10 przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w określonym wyżej trybie przechodzi z mocy prawa na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli uprawniona osoba nie odebrała pojazdu w terminie 6 miesięcy od dnia usunięcia pojazdu. Trybunał uznał, iż taka regulacja jest niezgodna z art. 46 Konstytucji, który stanowi, że przepadek rzeczy może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i tylko na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu.

Drugi z poddanych kontroli zgodności z Konstytucją przepis art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, przekazując do uregulowania w drodze rozporządzenia tryb postępowania w zakresie przejęcia pojazdu na rzecz Skarbu Państwa, narusza tym samym wzorzec konstytucyjny zawarty w art. 64 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Trybunał

w uzasadnieniu wyroku wskazał na konieczność rozstrzygnięcia przez sąd o całokształcie okoliczności uzasadniających przepadek rzeczy, w tym kwestii, czy pojazd został usunięty z drogi wskutek wystąpienia okoliczności wskazanych w ustawie.

Projektodawca w wykonaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego odstępuje od instytucji przepadku pojazdów na rzecz Skarbu Państwa i w to miejsce proponuje instytucję polegającą na przymusowej sprzedaży pojazdów, w razie nieodebrania ich z parkingu w terminie 6 miesięcy od dnia ich usunięcia. Wprowadzenie tego rozwiązania spowoduje, że nie nastąpi pozbawienie prawa własności dotychczasowego właściciela, natomiast zostanie dokonana zmiana substratu przedmiotu prawa własności poprzez przekształcenie rzeczy materialnej w jej ekwiwalent pieniężny, który, po potrąceniu kosztów parkowania, będzie składany do depozytu sądowego w celu wypłacenia go właścicielowi sprzedanego pojazdu. Projektowane zmiany wprowadzają sądowy tryb rozstrzygnięcia w przedmiocie sprzedaży pojazdu usuniętego z drogi i nieodebranego w określonym terminie przez osobę uprawnioną.

Odnosząc się do przedstawionego do zaopiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym, wydaje się, że powyższa regulacja zasługuje na aprobatę, gdyż nie naruszając norm konstytucyjnych reguluje kwestię rozliczenia kosztów przechowywania pojazdów usuniętych na podstawie ustawy - Prawo o ruchu drogowym bez konieczności uciekania się do instytucji przepadku rzeczy, która powinna być stosowana w wyjątkowych sytuacjach.

Jednakże proponowane zmiany należałoby uzupełnić poprzez określenie roli sądu, który orzekałby o sprzedaży pojazdów, trybu postępowania w zakresie orzekania, kosztów egzekucji sądowej, a w szczególności kto będzie je ponosił, jak również kwestie wymogów dotyczących sporządzania wniosku i dołączanych dokumentów.

W związku z tym poddaję pod rozwagę następujące kwestie.

1. Projektowany **art. 130a ust. 10a** stanowi, że w przypadku nieodebrania pojazdu podmiot, który wydał dyspozycję usunięcia pojazdu, występuje do sądu rejonowego z wnioskiem o sprzedaż pojazdu. Przepis nie uwzględnia treści art. 17 pkt 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), dalej k.p.c., który przewiduje właściwość sądu okręgowego w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa 75.000 złotych. W związku z tym proponuję rozważenie uzupełnienia projektu o przepisy regulujące tryb w jakim następuje orzekanie o sprzedaży pojazdu. Mając na uwadze cywilny charakter tego postępowania wydaje się, że właściwy byłby tryb nieprocesowy, którego regulacja zawarta jest w Księdze Drugiej k.p.c. (art. 506 i nast. k.p.c.). Wówczas, zgodnie z art. 507 k.p.c., sprawy należące do postępowania nieprocesowego rozpoznają sądy rejonowe, z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów okręgowych.

Podnosząc powyższe, zasadne wydaje się rozważenie zastąpienia wyrazów „z wnioskiem o orzeczenie sprzedaży pojazdu” wyrazami „z wnioskiem o zarządzenie sprzedaży pojazdu” lub wyrazami „z wnioskiem o orzeczenie przepadku pojazdu i zarządzenie jego sprzedaży”, co pozostawałoby w zgodzie z zawartą w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego argumentacją odwołującą się

do instytucji przepadku przedmiotu prawa własności jako relewantnej dla ukształtowania projektowanej na podstawie wskazań Trybunału instytucji. Treść postanowienia sądu wydanego wskutek rozpoznania takiego wniosku będzie miała charakter inicjujący postępowanie w zakresie egzekucji z ruchomości prowadzonej przez komornika.

2. Proponowane brzmienie art. 130a ust. 10c przesądza o treści rozstrzygnięcia sądu wydanego wskutek rozpoznania wniosku, o którym mowa w ust. 10a, co z kolei pozostaje w sprzeczności z argumentacją Trybunału Konstytucyjnego zawartą w uzasadnieniu powołanego wyroku. Trybunał wskazał, że „nie do przyjęcia jest sytuacja, w której pozbawienie własności rzeczy następuje poprzez spełnienie li tylko przesłanek formalnych, określonych ustawowo, a orzeczenie w tym przedmiocie przez sąd ma charakter jedynie deklaratoryjny. Udział sądu nie może bowiem sprowadzać się wyłącznie do niejako automatycznego orzekania o pozbawieniu własności. Jest to niezgodne z celem wprowadzonego wymogu, jakim było zapewnienie sprawiedliwego i wnikliwego rozpatrzenia sprawy, co jest możliwe tylko przy dokonaniu przez sąd merytorycznej oceny sprawy. Jest zatem rzeczą oczywistą, że sąd orzekając o przepadku rzeczy powinien zbadać wszystkie aspekty takiej sprawy.”

Ponadto należy zauważyć, iż projektowany art. 130a ust.10c zawiera przepis, którego wykładnia literalna prowadzi do wniosku, że sąd orzekający o sprzedaży pojazdu badałby jedyną przesłankę - upływ 6 miesięcy przechowywania pojazdu na parkingu, liczony od dnia usunięcia pojazdu do dnia orzekania. Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu w przepisie tym nie wskazano na objęcie badaniem przez sąd okoliczności wymienionych w art. 130a ust. 10b. Proponuję zatem uzupełnienie przepisu art. 130a ust.10c we wskazanym wyżej zakresie, jak również o regulacje nakazujące badanie przesłanek uzasadniających sprzedaż o okoliczności wymienione w art. 130a ust. 1, 2 i 3 Prawa o ruchu drogowym.

Ponadto art. 130a ust. 10c nie odwołuje się do przepisów k.p.c. Brak takiego odwołania pozostawia nie unormowaną m.in. kwestię zaskarżalności postanowienia sądu, do której, w wypadku wprowadzenia postulowanego uzupełnienia, znajdować będzie zastosowanie art. 394 k.p.c., określający zakres zaskarżalności postanowień sądu I instancji. Problemu nie rozwiązuje projektowany art. 130a ust. 10e, mówiący o stosowaniu przepisów k.p.c. o egzekucji z ruchomości, albowiem w przepisach tych brak unormowań odnoszących się do uregulowania kwestii zaskarżalności postanowienia, o którym mowa w ust. 10c.

W związku z tym proponuję wyrazy „wydaje postanowienie o sprzedaży pojazdu” zastąpić wyrazami „wydaje postanowienie w przedmiocie zarządzenia sprzedaży pojazdu” lub wyrazami „wydaje postanowienie w przedmiocie przepadku i zarządzenia sprzedaży pojazdu”.

3. Wątpliwości budzi proponowany w art. 130a ust 10e tryb sprzedaży pojazdu, który w założeniu projektodawcy powinien przebiegać według przepisów k.p.c. o egzekucji z ruchomości. Wydaje się, że z uwagi na charakter świadczeń, które mają być zaspokajane poprzez sprzedaż pojazdu, a którymi są zobowiązania pieniężne organów administracji publicznej wobec właścicieli parkingów z tytułu opłat za przechowywanie pojazdów określone w art. 130a ust. 5c ustawy - Prawo o ruchu

drogowym, ich realizacja powinna odbywać się na drodze egzekucji prowadzonej w trybie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, z późn. zm.). Należy wskazać, że w trybie i na zasadach określonych w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji są prowadzone m. in. sprawy o wykonywanie orzeczeń sądowych o przepadku rzeczy wydawanych na podstawie prawa celnego (art. 610⁵ k.p.c.). Ustawodawca wskazał zatem ten tryb jako najwłaściwszy do realizacji tego rodzaju należności przysługujących organom władzy publicznej i nie ma podstaw aby odstępować od tej zasady.

Należy również zauważyć, że przeniesienie sprzedaży pojazdów na drogę postępowania uregulowanego przepisami k.p.c. będzie generowało dla Skarbu Państwa obowiązek pokrycia kosztów związanych z prowadzeniem egzekucji przez komorników. O ile bowiem zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, z późn. zm.) Skarb Państwa nie ponosi wydatków i opłat w związku z egzekucją roszczeń nie związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą (art. 40 ust. 2, art.45 ust. 2 i art. 49 ust. 3), o tyle w przypadku gdy egzekucja okaże się bezskuteczna w całości lub części, wydatki poniesione przez komornika, które nie zostały pokryte z wyegzekwowanej części świadczeń, obciążają wierzyciela (art. 42 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji). Z uwagi na to, że znaczna część pojazdów może nie znaleźć nabywców lub też uzyskana ze sprzedaży wartość będzie niska, w wielu przypadkach może dojść do obowiązku pokrycia przez starostów wydatków poniesionych przez komorników, co nie ma miejsca w przypadku bezskutecznych egzekucji administracyjnych.

4. Niezależnie od przedstawionej wyżej uwagi, wątpliwości budzą proponowane w **art. 130a ust. 10d** zasady podziału kwoty uzyskanej z egzekucji. Projektodawca przewiduje, że do postępowania w sprawie sprzedaży pojazdu stosuje się przepisy k.p.c. o egzekucji z ruchomości. Należy wskazać, iż zgodnie z art. 1025 k.p.c. w pierwszej kolejności zaspokaja się koszty egzekucyjne, tymczasem projektowany przepis przewiduje, że suma uzyskana ze sprzedaży pojazdu służy w pierwszej kolejności zaspokojeniu opłat za usunięcie pojazdu i jego parkowanie.

5. Proponowane brzmienie **art. 130a ust. 10e**, w myśl którego do postępowania w sprawie sprzedaży pojazdu stosuje się przepisy k.p.c. o egzekucji z ruchomości, nie uwzględnia regulacji zawartych w przepisach poprzedzających ustępów. Przepisy te w znacznym stopniu normują postępowanie w przedmiocie orzeczenia sądu o sprzedaży pojazdu. W związku z tym, w przypadku nieuwzględnienia uwagi nr 3 dot. trybu sprzedaży pojazdu proponuję wyrazy „Do postępowania w sprawie sprzedaży pojazdu stosuje się przepisy...” zastąpić wyrazami „Wykonanie orzeczenia sądu o zarządzeniu sprzedaży [lub o orzeczeniu przepadku i zarządzeniu sprzedaży] pojazdu następuje według przepisów...”.

6. Wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań wpłynie na zwiększenie zakresu kognicji sądów powszechnych, wymagałoby zatem przeprowadzenia uprzednio szczegółowej analizy skutków w odniesieniu do sądownictwa powszechnego, w szczególności w zakresie dodatkowych potrzeb kadrowych oraz zwiększenia nakładów finansowych.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 77 ust. 2 pkt 4 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, z późn. zm.), w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawia się m.in. oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne projektowanych regulacji. W tym aspekcie wypada zauważyć, iż projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie zawiera oszacowania kosztów, jakie będą związane z wprowadzanymi regulacjami, a zwłaszcza z rozszerzeniem kognicji sądów o sprawy związane z orzekaniem o sprzedaży pojazdów. Projektodawca nie wskazał w przybliżeniu liczby tego rodzaju spraw, które będą rozpoznawane przez sądy. Ministerstwo Sprawiedliwości nie jest w stanie dokonać szacunku kosztów w tym zakresie nie znając danych dotyczących liczby pojazdów, które podlegają tej procedurze. Niezbędnymi danymi w tym zakresie, w oparciu o które można byłoby wyliczyć skutki finansowe projektowanych regulacji, dysponuje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt wymaga także zaopiniowania przez Krajową Radę Sądownictwa. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, z późn. zm.), do kompetencji Rady należy opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów. Ze względu na ustawowe rozszerzenie kognicji sądów powszechnych oraz zwiększenie obowiązków sędziów, uzasadnione byłoby także poddanie projektu ustawy konsultacjom ze Stowarzyszeniem Sędziów Polskich Iustitia.

Z uzasadnieniem

Z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Zbigniew Wrana
PODSEKRETARZ STANU