

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 7 października 2009 r.

w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Opiniowany projekt stanowi propozycję zmierzającą do wykonania obowiązku dostosowania przepisów prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 czerwca 2008 r. Sygn. akt P 4/06 orzekł, o niezgodności z Konstytucją art. 130a ust. 10 oraz art. 130a ust. 11 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym.

Dotychczasowy stan prawny pozwalał na przejście - z mocy ustawy - na rzecz Skarbu Państwa własności pojazdów, które zostały usunięte z drogi na skutek naruszenia przepisów o bezpieczeństwie lub porządku ruchu drogowego i nie zostały odebrane przez osobę uprawnioną w określonym terminie od dnia ich usunięcia. Przejście własności następowało w związku z domniemaniem, że pojazdy te porzucono z zamiarem wyzbycia się ich własności (art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym).

Na podstawie wówczas obowiązującego § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 sierpnia 2002 r. w sprawie usuwania pojazdów o przejęciu ich własności na rzecz Skarbu Państwa orzekał naczelnik właściwego miejscowo urzędu skarbowego, Krajowa Rada Sądownictwa opiniując projekt w zakresie przewidzianym w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082 ze zm.), zgłasza następujące uwagi.

Proponowane zmiany przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym implikują potrzebę dostosowania regulacji (także o charakterze sankcjonującym) znajdujących się w innych ustawach – kodeksie wykroczeń i kodeksie karnym. Celem projektu obok dostosowania prawa do powołanego na wstępie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest także uregulowanie ważnej z punktu widzenia porządku publicznego kwestii jaką jest brak władztwa organów państwowych w zakresie porządku ruchu na tzw. drogach wewnętrznych. Kwestia ta dotyczy wszystkich dróg wewnętrznych, które nie zostały oznaczone jako drogi wewnętrzne albo nie są tymi drogami z mocy samego prawa. Wykroczenia popełnione na takich właśnie drogach są praktycznie poza jurysdykcją Policji. Z uwagi na fakt, że jest to problem o charakterze złożonym, proponowane w projekcie zmiany zmierzają wprost do zmiany znacznej części rozdziału XI kodeksu wykroczeń (wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji), jak również przepisów ustawy Kodeks karny i ustawy o drogach publicznych. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że tak istotne zmiany przepisów o randze kodeksowej powinny być zawarte w nowelizacji poświęconej jedynie tej materii. Projektodawca zaznaczył wprawdzie w tytule projektu, że poza materiałą prawa o ruchu drogowym zamierza ingerować również w przepisy innych ustaw, jednakże w ocenie Krajowej Rady Sądownictwa nowa redakcja przepisów kodeksowych winna być wprowadzona odrębną ustawą sygnalizującą chociażby samą nazwą nowelizacji, że chodzi o zmianę przepisów prawa wykroczeń oraz prawa karnego. Analogiczne wątpliwości dotyczą zmiany przepisów procedury cywilnej. Fakt, że projektodawca wprowadza nowe przepisy w ustawie Kodeks postępowania cywilnego wynikające z konieczności określenia nowego rodzaju postępowania przy wprowadzeniu instytucji przepadku pojazdu, nie może negatywnie oddziaływać na przejrzystość nowego prawa. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że zaprezentowany przez projektodawcę sposób legislacji może prowadzić do sytuacji, w której dla adresata przepisów nie do końca jasne są intencje i zamysły prawodawcy.

W kwestii techniki prawodawczej, Krajowa Rada Sądownictwa zwraca również uwagę na niewłaściwy sposób zmiany przepisów procedury cywilnej zawarty w art. 6 przedstawionego projektu. Legislador wprowadzając w części pierwszej w księdze drugiej w tytule II w dziale III rozdziale 2a Kodeksu postępowania cywilnego oddziały 1 i 2 (odpowiednio przepadek rzeczy na podstawie prawa celnego i przepadek pojazdu) zastępuje obowiązujące dotychczas przepisy regulujące przepadek rzeczy na podstawie prawa celnego tożsamą treścią przepisów zmieniających. Taki zabieg – zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa – jest nieuprawniony bowiem nie prowadzi on do żadnej zmiany.

Krajowa Rada Sądownictwa za niedopuszczalną, z punktu widzenia poprawnej techniki prawodawczej, uważa redakcję zaproponowanego art. 610⁷ § 3, w którym wymienia materialnoprawne przesłanki, które muszą być stwierdzone przez sąd przed orzeczeniem o przypadku pojazdów. Sąd będzie zobligowany do stwierdzenia czy pojazd można uznać za porzucony z zamiarem wyzbycia się, będzie musiał również stwierdzić czy dołożono należytej staranności i czy orzeczenie przypadku nie będzie sprzeczne z zasadami życia społecznego. Z uwagi na materialnoprawny charakter tych przesłanek, umieszczenie ich w przepisie dotyczącym procedury jest zdecydowanie niepoprawnym zabiegiem legislacyjnym.

W tym miejscu, Krajowa Rada Sądownictwa podnosi również wątpliwość co do zmiany art. 130a ust. 10, który wprowadził domniemanie prawne pozwalające na przejście własności na rzecz Skarbu Państwa. Z treści nowego przepisu projektodawca zdecydował się usunąć to domniemanie, ograniczając się tylko do wskazania kto i kiedy zobligowany jest do wystąpienia do sądu z wnioskiem o orzeczenie przypadku pojazdu. W takiej sytuacji sąd orzekający może posiłkować się jedynie treścią art. 180 Kodeksu cywilnego odnoszącego się do wyzbycia własności. Warto jednak w tym miejscu przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny dokonał porównania sytuacji pozostawienia pojazdów z przewidzianą przez prawo cywilne instytucją wyzbycia się własności. Stwierdził on, iż sytuacja, o której mowa

w art. 130a ust. 10 Prawa o ruchu drogowym jest sytuacją zupełnie odmienną. W szczególności brak w tej sytuacji wyzbycia się władztwa nad rzeczą, do usunięcia pojazdu dochodzi bowiem wbrew woli właściciela lub posiadacza.

Ponadto, Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że konstrukcja projektowanej ustawy rodzi pewne trudności co do oceny jej skutków dla działalności sądów. Niewątpliwie zmniejszenie obowiązków i wydatków urzędów skarbowych, które do tej pory orzekały o przejęciu pojazdu na rzecz Skarbu Państwa przełoży się na dodatkowe obciążenie sądów. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa błędne są wyliczenia przedstawione w uzasadnieniu do projektu odnoszące się do relacji pomiędzy przewidywanym wpływem nowych spraw, a dodatkowym obciążeniem sądów powszechnych.

Krajowa Rada Sądownictwa podkreśla, że wyżej wymienione wątpliwości nie zmieniają faktu, że zmiany zawarte w projekcie winny zmierzać do wprowadzenia stanu prawnego zgodnego z przytoczonym na wstępie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.