



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA III - 021- 37/10

Warszawa, dnia 25 marca 2010 r.

Do druku nr 2816

**Pan
Lech CZAPLA
p.o. Szefa Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 marca 2010 r., GMS-WP-183-30/10 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.**

Z poważaniem

Prof. dr hab. Lech GARDOCKI



Warszawa, dnia 25 marca 2010 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW I ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa

BSA III – 021 – 37/10

Uwagi do rządowego projektu

ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw nadesłanego przy piśmie p.o. Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 3 marca 2010 r. nr GMS-WP-183-30/10 wraz z projektami niektórych aktów wykonawczych

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy może budzić wątpliwości w tej części, w jakiej daje się w nim wyraz o konieczności orzekania o przepadku na rzecz powiatu usuniętych - przede wszystkim w związku z naruszeniem przepisów prawa o ruchu drogowym - pojazdów w następstwie braku ich odebrania w określonym terminie przez uprawnioną osobę ze strzeżonego parkingu, w powiązaniu z rozliczeniem kosztów ich usunięcia i „przechowywania” na takim parkingu.

W całości należy podzielić natomiast przekonanie autorów projektu o konieczności stworzenia takich rozwiązań, jakie pozwolą na uregulowanie, w sposób zgodny z Konstytucją RP, sytuacji prawnej takich pojazdów, albowiem nie ma ani społecznego, ani ekonomicznego uzasadnienia dla bezterminowego przechowywania takich pojazdów na koszt powiatu.

Autorzy projektu powinni jednak, kierując się zasadą współmierności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zaproponować rozwiązania, jakie pozwoliłyby na uregulowanie sytuacji prawnej takich pojazdów w połączeniu z rozliczeniem poniesionych przez powiat kosztów ich usunięcia i „przechowania”, podobnie, jak to zazwyczaj ma miejsce w wypadku zatrzymanych i przyjętych do depozytu przez organy celne towarów w sytuacji, gdy istnieją przesłanki do uregulowania sytuacji prawnej takich towarów przez orzeczenie o ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa (por. art. 233 rozporządzenia Rady (EWG) Nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 ze zm., określanego dalej skrótem: w. k. c.). Orzeczenie o przepadku pojazdu powinno być uznawane - z woli ustawodawcy - za równoznaczne z wygaśnięciem po stronie właściciela pojazdu zobowiązania publicznoprawnego wobec powiatu z tytułu

kosztów usunięcia i „przechowywania” pojazdu. Tym bardziej tego rodzaju orzeczenie nie powinno po stronie już byłego właściciela pojazdu stwarzać podstawy do powstawania dalszych kosztów, w tym związanych z ewentualnym oszacowaniem i sprzedażą danego pojazdu lub jego zniszczeniem, a jeżeli już, to kosztów podlegających rozliczeniu z ceną uzyskaną ze sprzedaży danego pojazdu (por. art. 1 pkt 9 lit. j projektu zmieniający art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym przez dodanie ust. 10g). Autorzy projektu nie proponują jakiegokolwiek rozwiązania w zakresie kosztów w sytuacji, w której przejęty pojazd przez powiat, na podstawie orzeczenia sądu, miałby stać się przedmiotem darowizny (nieodpłatnego przeniesienia) na rzecz wybranej jednostki organizacyjnej w celu realizacji jej zadań statutowych.

(Porównaj trafne spostrzeżenie w przedmiocie wygaśnięcia długu celnego związanego z kosztami zajęcia i przechowywania towarów w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2008 r., III CZP 44/08, OSNC 2009/7-8/101, generalnie wskazującej na brak drogi sądowej – przed sądami powszechnymi – dla dochodzenia przez organ administracji publicznej kosztów przechowywania w depozycie organu towaru, w stosunku do którego następnie zapadło orzeczenie o przepadku na rzecz Skarbu Państwa).

Takie jak proponowane wyżej rozwiązanie można uznawać za nie naruszające istoty prawa własności, a więc za odpowiednie w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy jednoczesnym przyjęciu, że przedstawiony w projekcie przepadek na rzecz powiatu usuniętego pojazdu nie będzie traktowany jako środek karny (dawniej kara dodatkowa) w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa karnego (skarbowego) i wykroczeń (skarbowych).

Porównawcze sięgnięcie do przepisów prawa celnego wskazuje również na możliwość, a niekiedy na konieczność, uregulowania bezpośrednio w ustawie sytuacji prawnej zatrzymanych przez organy celne towarów przez ich zniszczenie, po uprzednim orzeczeniu o ich przepadku, albo przez zrzeczenie się towarów na rzecz Skarbu Państwa za zgodą właściwego organu przez podmiot, który dokonał zgłoszenia celnego lub na rzecz którego doszło do dokonania takiego zgłoszenia, (por. art. 29 - 32 ustawy z dnia 10 marca 2004 r. – Prawo celne – Dz. U. Nr 68, poz. 622 ze zm.), a także na możliwość odrębnego zaskarżania samego zajęcia przez organy celne towarów w celu uregulowania ich sytuacji prawnej (por. art. 30 ww. ustawy – Prawo celne).

Właściciel usuniętego z drogi albo (i) zatrzymanego na strzeżonym parkingu pojazdu powinien mieć wprost w ustawie stworzoną możliwość:

a) odrębnego kwestionowania przed sądem zasadności usunięcia jego pojazdu z drogi, przy założeniu, że samo usunięcie będzie połączone z wydaniem, niekiedy ex post, odpowiedniego postanowienia o usunięciu i umieszczeniu pojazdu na strzeżonym parkingu, a nie dopiero na etapie ewentualnego postępowania w sprawie przypadku usuniętego pojazdu, jak proponuje się w mającym ulec zmianie art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym (por. art. 1 pkt 9 lit. k projektowanej ustawy w dodawanym do art. 130a ust. 10d). Samo usunięcie i wymuszone nim „przechowywanie” pojazdu może być bowiem uznane za naruszające prawo własności przez pozbawienie właściciela możliwości korzystania z pojazdu i zmuszenie go do ponoszenia wydatków związanych z takim usunięciem i „przechowywaniem”, przy czym postulowane uprawnienie właściciela pojazdu powinno być połączone z uprawnieniem starosty do uchylecia lub zmiany w każdym czasie sugerowanego postanowienia w przedmiocie usunięcia pojazdu i umieszczenia go na strzeżonym parkingu (por. art. 30 ust. 3 ww. ustawy – Prawo celne);

b) zrzeczenia się usuniętego z drogi pojazdu na rzecz powiatu, a tym samym i uniknięcia kosztów niekiedy, w istocie zbędnego, postępowania sądowego mogącego prowadzić do orzeczenia o przypadku, a więc zrzeczenia się w połączeniu z rozliczeniem powstałych w międzyczasie kosztów usunięcia z drogi i „przechowywania” jego pojazdu na strzeżonym parkingu, w tym np. przez darowanie tych kosztów.

Wydaje się, że niekiedy, ze względu na bardzo zły stan techniczny usuniętych z dróg pojazdów, racjonalnym i nie generującym kosztów „przechowywania”, działaniem, może być ich zniszczenie (po wcześniejszym wypowiedzeniu się przez sąd o konieczności ich zełomowania w połączeniu z orzeczeniem o przypadku na rzecz powiatu).

O ewentualnym zniszczeniu pojazdu usuniętego z drogi nie powinien jednak decydować sam organ powiatu na etapie postępowania egzekucyjnego proponowanego w ramach mającego ulec nowelizacji art. 174 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów. Wydaje się, że w wypadku rozważania celowości zełomowania pojazdu starosta powinien móc wystąpić o orzeczenie

przepadku także przed upływem czterech miesięcy proponowanych w dodawanym do art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym ust. 10c.

Zważywszy na prymat ustawy, za trudną do akceptacji należy uznać propozycję uregulowania w formie rozporządzenia tak doniosłych zagadnień jak przedstawione w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rozciągnięcia przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jakie miałyby być wydane na podstawie art. 174 ww. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu, jakie ten przepis miałby uzyskać z mocy art. 3 projektowanej ustawy. Kwestia wykonywania orzeczeń sądowych o przepadku pojazdu nie wydaje się „materiał” właściwą dla ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Możliwość darowizny zatrzymanego pojazdu przez powiat z pewnością nie jest „materiał egzekucyjną”. (Por. odpowiednie rozwiązania bezpośrednio w art. 31 ww. ustawy – Prawo celne)

Wskazując na te alternatywne, wynikające z prawa celnego i sprawdzone w praktyce organów celnych, rozwiązania, zwraca się tym samym uwagę na możliwość i potrzebę stworzenia w ramach projektowanej ustawy różnych rozwiązań, jakie pozwolą na definitywne uregulowanie sytuacji prawnej usuniętych z dróg pojazdów, rozliczenia kosztów ich usunięcia i „przechowywania” po stronie powiatu, na obszarze którego doszło do usunięcia pojazdu z drogi, a zarazem które ograniczą do społecznie aprobowanej wielkości te koszty, w tym przez skrócenie do niezbędnego minimum okresu, jaki ma poprzedzać wystąpienie z wnioskiem o orzeczenie przepadku usuniętego z drogi pojazdu zwłaszcza wówczas, gdyby następstwem takiego orzeczenia mogło być jedynie zniszczenie pojazdu.

Autorzy projektu nie proponują żadnych czytelnych rozwiązań na okoliczność ewentualnego oddalenia przez sąd wniosku o orzeczenie przepadku usuniętego pojazdu na rzecz powiatu nawet w wypadku ustalenia, że usunięcie pojazdu z drogi było uzasadnione. Tymczasem można sobie wyobrazić i to, że w wypadku oddalenia przez sąd wniosku o orzeczenie przepadku pojazdu po stronie powiatu, jako wierzyciela należności publicznoprawnych, związanych z usunięciem z drogi i „przechowywaniem” pojazdu pojawi się możliwość wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu tego rodzaju należności i uczynienia takiej decyzji elementem tytułu wykonawczego w stosunku do zobowiązanego, a zarazem doprowadzenia najpierw do zajęcia – już - egzekucyjnego zatrzymanego pojazdu, a następnie do sprzedaży egzekucyjnej pojazdu w połączeniu z rozliczeniem sumy

uzyskanej ze sprzedaży z istniejącym zobowiązaniem publicznoprawnym, a więc niekiedy, zwłaszcza w wypadku pojazdów o większej wartości, ze zwrotem dłużnikowi różnicy między ceną uzyskaną przy sprzedaży, a wierzytelnością publicznoprawną i kosztami egzekucyjnymi i innymi ewentualnymi uzasadnionymi kosztami, jakie powstały po stronie powiatu.

Propozycję zmiany art. 130a ustawy – Prawo o ruchu drogowym (por. art. 1 pkt 9 lit. j projektu), który w odpowiednich częściach, a zwłaszcza w dodawanym ust. 10 d, ma stanowić materialnoprawną podstawę wydania przez sąd orzeczenia o przepadku usuniętego z drogi pojazdu lub oddalenia wniosku o orzeczenie przepadku takiego pojazdu, trudno uznać za udaną. Sąd cywilny w jednym postępowaniu nie powinien jednocześnie oceniać zasadności usunięcia pojazdu z drogi i umieszczenia go na strzeżonym parkingu, a zarazem wypowiadać się w kwestii ewentualnego przepadku danego pojazdu. Faktem jest, że samo usunięcie pojazdu, jako poprzedzone uznaniem, że doszło do naruszenia przepisów o ruchu drogowym, będzie poddawane co najmniej pośredniej ocenie w odrębnym postępowaniu sądowym w sprawie dotyczącej popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Innymi słowy ewentualne uznanie oskarżonego lub obwinionego za niewinnego w odpowiednim postępowaniu może rzutować na ocenę zasadności usunięcia pojazdu z drogi i umieszczenia go na strzeżonym parkingu.

Powstaje zatem pytanie, czy proponowane w projekcie sądowe postępowanie cywilne nie powinno być ograniczone jedynie do kwestii związanych z wydaniem orzeczenia o przepadku pojazdu, a nie kwestii podlegających rozstrzygnięciu w ramach innego postępowania sądowego lub innych postępowań sądowych, w tym postulowanym wyżej odrębnym, wszczynanym na wniosek właściciela, postępowaniu w kwestii zasadności usunięcia z drogi i umieszczenia na strzeżonym parkingu należącego do niego pojazdu np. w ramach swoistego powództwa windykacyjnego.

Autorzy projektu kreując nową właściwość sądów powszechnych, ze wskazaniem na cywilne postępowanie nieprocesowe jako, ich zdaniem, właściwe dla orzekania w sprawach przepadku na rzecz powiatów usuniętych z dróg pojazdów, nie proponują żadnych nowych rozwiązań w przepisach o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, co, przy istniejącej zasadzie ponoszenia kosztów takich postępowań przez każdego z uczestników we własnym zakresie (por. art. 520 § 1 k. p. c.), może oznaczać, że w praktyce koszty takich postępowań będą ponosić

powiaty, a w wypadku ewentualnego zasądzenia takich kosztów od właściciela pojazdu, będą one egzekwowane w ramach cywilnego postępowania egzekucyjnego. W związku z tym należy rozważyć celowość wyraźnego stwierdzenia w projektowanej ustawie, że koszty postępowania sądowego zakończonego orzeczeniem o przepadku pojazdu będą obciążać właściciela pojazdu i będą podlegały albo umorzeniu, albo egzekucji na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a więc np. przy sprzedaży egzekucyjnej pojazdu, który przepadł na rzecz powiatu.

Kończąc wypada stwierdzić, że przedłożony projekt w omówionej wyżej części może budzić wątpliwości w zakresie zgodności proponowanych w nim rozwiązań z normami wyższego rzędu, a zarazem stanowi wysoce dyskusyjną próbę zastąpienia przepisów zakwestionowanych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 r., (sygn. P 4/06).