



Warszawa, 04-09-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.894.2025.PZ/MA

Pan

Marcin Kierwiński

**Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w sferze mojego zainteresowania pozostają gwarancje wynikające z zasady prawidłowej legislacji jako pochodnej względem zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP¹.

Analiza wniosków obywateli wpływających do mojego Biura nadal ujawnia niespójność legislacyjną pomiędzy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw², art. 98 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami³ oraz § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 września 2022 r. w sprawie ewidencji kierujących pojazdami naruszających przepisy ruchu drogowego⁴. Sytuacja ta nie uległa zmianie od mojego wcześniejszego wystąpienia, które skierowałem w dniu 24

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

² Dz. U. poz. 2328 z późn. zm.

³ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 622; dalej: u.k.p.

⁴ Dz.U.2022.1951 z dnia 15 września 2022 r.

maja 2023 r. (II.510.247.2023.PZ), zaś udzielona w tym zakresie odpowiedź z dnia 3.10.2023 r. ówczesnego sekretarza stanu Macieja Wąsika nie odpowiada na wskazane przeze mnie zastrzeżenia (BMP.0790.4.6.2023.RP), które nie straciły na aktualności i w związku z napływającymi wnioskami obywateli wymagają legislacyjnego rozwiązania.

Wskazane powyżej rozporządzenie zostało ogłoszone w dniu 15 września 2022 roku. Delegacja dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do jego wydania znajduje się w art. 17 ust. 7 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. Rozporządzenie, zgodnie z ustawą, ma określać: sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego popełnionemu przez osobę uprawnioną do kierowania pojazdem silnikowym lub motorowerem, tryb występowania z wnioskami o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, sposób i tryb udzielania osobie wpisanej do ewidencji informacji i wydawania zaświadczeń o dotyczących tej osoby naruszeniach wpisanych do ewidencji i przypisanych im punktach. Minister, zgodnie z treścią wskazanej delegacji, uregulował powyżej wymienione kwestie mając na uwadze dyscyplinowanie i wdrażanie kierujących pojazdami silnikowymi oraz motorowerami do przestrzegania przepisów ustawy oraz zapobieganie wielokrotnemu naruszaniu przepisów ruchu drogowego.

Sposób uregulowania tej kwestii może budzić wątpliwości w związku z zasadami prawidłowej legislacji, które orzecznictwo konstytucyjne wywodzi z art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są trzy założenia: 1) każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom; 2) przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie; 3) przepis taki powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których

działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw⁵.

Zauważyć należy, że zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia oraz art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, gdy kierujący dopuścił się jednym czynem dwóch lub większej liczby naruszeń, do ewidencji wpisuje się wszystkie naruszenia popełnione przez tego kierującego, przypisując każdemu z tych naruszeń odpowiadającą mu liczbę punktów, które są określone w załączniku do wspomnianego rozporządzenia.

Zwrócić należy uwagę, że nieobowiązujący od dnia 4 czerwca 2018 r. (czyli od wejścia w życie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁶) art. 98 u.k.p.⁷ stanowił, że kierowca lub osoba posiadająca pozwolenie na kierowanie tramwajem, która kierując pojazdem popełniła naruszenie przepisów ruchu drogowego stwierdzone mandatem karnym, prawomocnym wyrokiem sądu lub orzeczeniem organu orzekającego w sprawie o naruszenie w postępowaniu dyscyplinarnym, otrzymywała punkty odpowiadające temu naruszeniu z dniem uprawomocnienia się rozstrzygnięcia. Przepis ten wskazywał, że każdemu takiemu naruszeniu odpowiada określona liczba punktów w skali od 1 do 15 w zależności od stopnia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i wagi naruszenia. Ponadto, w przypadku jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń punkty im odpowiadające były sumowane. Jeżeli suma punktów odpowiadających naruszeniom przekraczała liczbę 15, osoba ta otrzymywała 15 punktów. Rozwiązanie to było spójne z ideą leżącą u podstaw art. 9 § 1 k.w.⁸, normującego instytucję tzw. eliminacyjnego zbiegu przepisów.

⁵ Wyrok TK z 30.10.2001 r., K 33/00, LEX nr 49538.

⁶ Dz. U. poz. 957 z późn. zm.

⁷ Art. 98 u.k.p. w pierwotnym brzmieniu obowiązywał od 1 stycznia 2013 r.

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2151 z późn. zm.; dalej: k.w. albo Kodeks wykroczeń).

Z kolei wspomniany wcześniej art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw nie zawiera ograniczenia odnoszącego się do sytuacji jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń, gdy suma punktów odpowiadających naruszeniom przekracza liczbę 15. Za popełnienie jednym czynem więcej niż jednego naruszenia opisanego w rozporządzeniu można otrzymać dowolnie wysoką sumę punktów z ograniczeniami wynikającymi z załącznika oraz z drobnymi modyfikacjami opisanymi w § 3 rzeczonego rozporządzenia. Jednocześnie, co zostało już wspomniane, w ustawie relewantnej z punktu widzenia odpowiedzialności za popełnienie wykroczeń, w tym wykroczeń przeciwko przepisom ruchu drogowego, ustawodawca posłużył się konstrukcją eliminacyjnego zbiegu przepisów ustawy. Zgodnie bowiem z art. 9 § 1 k.w., jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy, stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych na podstawie innych naruszonych przepisów. Konstrukcja ta w sposób zasadniczy ogranicza konsekwencje prawne dla obywatela płynące z jednoczynowego naruszenia więcej niż jednej z zasad ruchu drogowego.

W tym zakresie wskazać należy, że zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw minister właściwy do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu ma ogłosić w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw informatyzacji komunikat określający termin wdrożenia rozwiązań technicznych, o których mowa w ust. 1. Komunikat ma zostać ogłoszony w terminie co najmniej 3 miesięcy przed dniem wdrożenia rozwiązań technicznych określonym w tym komunikacie.

Obecnie, więc tylko od decyzji ministra, kierującego działem administracji rządowej – informatyzacja⁹, zależy, czy w przypadku jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń i przekroczeniu po ich zsumowaniu liczby 15, osoba ta otrzyma równo 15 punktów czy też liczbę odpowiadającą ich sumie oraz czy, tym samym, po przekroczeniu liczby 24 punktów zaistnieje podstawa faktyczna do zastosowania obowiązków z art. 82 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 98a ust. 2 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 u.k.p., co będzie wystarczającą przesłanką, aby, na podstawie art. 98a ust. 4 u.k.p., starosta przesłał informację o obowiązku poddania się odpowiednio badaniom psychologicznym lub ukończenia odpowiednich kursów reedukacyjnych. Odnotować należy, że jest to również podstawa do wyegzekwowania rzeczonych obowiązków poprzez wydanie przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 lit b u.k.p.

W mojej ocenie omówione unormowania winny zostać tak ujęte, aby zakres ich zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. Zasadne wydaje się zatem wyjście z postulatem modyfikacji obecnego stanu prawnego.

Po pierwsze, chciałbym poddać pod rozagę Pana Ministra zainicjowanie procesu legislacyjnego mającego na celu zmianę art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw poprzez wykreślenie z niego odesłania do art. 98 u.k.p., uchylene art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym i odpowiednią modyfikację § 3 ust. 2 wspomnianego już wielokrotnie rozporządzenia.

Alternatywnie, korzystne dla obywateli rezultaty legislacyjne można osiągnąć także poprzez dodanie do art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy -

⁹ Zgodnie z § 1 ust. 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji (Dz. U. poz. 1716) za ten dział odpowiada Minister Cyfryzacji.

Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw zdania trzeciego i zdania czwartego odpowiadającego treści art. 98 ust. 3 u.k.p. w brzmieniu „W przypadku jednoczesnego popełnienia kilku naruszeń przez osobę, o której mowa w zdaniach poprzedzających, punkty im odpowiadające sumuje się. Jeżeli suma punktów odpowiadających naruszeniom przekracza 15, osoba ta otrzymuje 15 punktów” i odpowiednią modyfikację § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji kierujących pojazdami.

Rozwiązanie takie będzie spójne z zasadami karania wynikającymi z Kodeksu wykroczeń w przypadku, gdy sprawca jednym czynem popełnia więcej niż jedno wykroczenie. Jednocześnie stanowić będzie swoistą tarczę dla obywatela przed nadmiernym przyznawaniem punktów karnych, które w obecnym stanie prawnym może doprowadzić nawet do przekroczenia granicy 24 punktów poprzez popełnienie tylko jednego czynu.

Wobec powyższego zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania prac legislacyjnych zaproponowanych w niniejszym piśmie. Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku wobec przedłożonego postulatu.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP (ePUAP);
- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu RP (ePUAP).