



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 15. 10. 2009 r.

RPO-631427-VI-09/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) w związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy określony § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy (Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.) termin do wydania przez organ kontroli

ruchu drogowego decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne jest terminem instrukcyjnym czy też terminem prawa materialnego ?

Uzasadnienie

W orzecznictwie sądów administracyjnych powstały rozbieżności na tle interpretacji znaczenia terminu określonego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 kwietnia 2005 r. w sprawie badań psychologicznych kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz wykonujących pracę na stanowisku kierowcy (Dz. U. Nr 69, poz. 622 ze zm.) zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Zdrowia. Stosownie do treści powołanego przepisu rozporządzenia Ministra Zdrowia osobie, o której mowa w art. 124 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) - a więc kierującej pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, jak również osobie, która przekroczyła liczbę 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 tej ustawy - decyzję o skierowaniu na badanie psychologiczne wydaje komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym kierowała w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie jak alkohol, albo od dnia, w którym przekroczyła liczbę 24 punktów.

Ujawnione w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności dotyczą tego, jaki charakter ma termin wymieniony w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia, a mianowicie czy jest to termin instrukcyjny czy też jest to termin prawa materialnego.

W wyrokach z dnia 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II SA/Ke 1/07) oraz z dnia 31 października 2007 r. (sygn. akt II SA/Ke 343/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach uznał, że termin, o jakim mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia ma charakter terminu instrukcyjnego. W konsekwencji jego przekroczenie przez organ uprawniony do wydania decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne nie może stanowić podstawy zarzutu wadliwości samej decyzji, ani też praw lub obowiązków, o których w tej decyzji rozstrzygnięto. Także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 marca 2008 r. (sygn. akt I OSK 197/07) przyjął, że termin określony w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia jest terminem instrukcyjnym. Pogląd ów podzielił także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 lipca 2009 r. (sygn. akt I OSK 1016/08) stwierdzając, iż „(...) 30-dniowy termin do wydania decyzji w sprawie skierowania na badania psychologiczne, o którym mowa w § 2 ust. 1 w/w rozporządzenia nie ma charakteru materialnoprawnego, zatem jego uchybienie nie powoduje, że wygasa prawo właściwego organu do wydania decyzji. Powyższe oznacza, że dla prawidłowości rozstrzygnięcia bez znaczenia pozostaje fakt wydania decyzji o skierowaniu na badania psychologiczne po upływie 30 dni od dnia, w którym przekroczona została liczba 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym.”

Odmienne stanowisko zostało natomiast zaprezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 maja 2008 r. (sygn. II SA/Bk 126/08), w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 września 2008 r. (sygn. akt II SA/Sz 375/08), w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 lutego 2009 r. (sygn. akt II SA/Go

709/08). W wymienionych wyrokach sądy przyjęły, że termin, o którym mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia jest terminem prawa materialnego. W rezultacie po upływie tego terminu wygasa uprawnienie organu Policji do wydania decyzji o skierowaniu kierowcy na badania psychologiczne.

Analogiczna regulacja prawna jak zawarta w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia, z tą różnicą, że dotycząca kierowania kierowców na badania lekarskie znajduje się w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami (Dz. U. Nr 2, poz. 15). Zgodnie z tą regulacją kierującemu pojazdem, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, skierowanie na badania lekarskie wydaje komendant powiatowy Policji w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym nastąpił wypadek drogowy, albo od dnia, w którym kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 29 maja 2008 r. (sygn. akt II SA/Bk 125/08), a także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r. (sygn. akt I OSK 332/06) przyjął, iż termin wynikający ze wskazanego § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami ma charakter terminu prawa materialnego. W powołanym wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że termin, w jakim do skierowania na badania lekarskie powinno dojść „(...) jest to bez wątpienia termin prawa materialnego z natury swej nieprzywracalny. Termin nie dłuższy niż 30 dni od dnia, w którym nastąpił wypadek drogowy, albo od dnia, w którym kierował

pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu, może być uznany za porządkujący postępowanie organu administracyjnego, ale jego istotę należy upatrywać w czym innym. Jeśli art. 123 Prawa o ruchu drogowym, a w ślad za nim § 1 ust. 1 pkt a wspomnianego rozporządzenia wskazuje jako cel badania lekarskiego stwierdzenie istnienia lub braku przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami silnikowymi oraz kierowania tramwajami, to oczywistym się staje, że cel ten może być osiągnięty tylko takim badaniem, które ze względów ściśle dotyczących badanego, zostanie przeprowadzone w czasie wskazanym w rozporządzeniu."

Wymienione powyżej orzeczenia sądów administracyjnych wskazują na rysującą się w orzecznictwie rozbieżność co do tego, jakie znaczenie prawne należy przypisać terminowi określonemu w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia. Według jednej z kształtujących się w tym zakresie linii orzeczniczych 30-dniowy termin do wydania decyzji w sprawie skierowania na badania psychologiczne nie ma charakteru materialnoprawnego. W związku z tym niedotrzymanie tego terminu przez organ Policji nie powoduje, iż wygasa jego kompetencja do wydania decyzji administracyjnej o skierowaniu na badania psychologiczne. W opozycji do tych poglądów pozostaje linia orzecznicza, według której 30-dniowy termin do wydania decyzji w sprawie skierowania na badania psychologiczne ma charakter materialnoprawny, w rezultacie jego upływ powoduje wygaśnięcie uprawnienia organu Policji do wydania rozstrzygnięcia w sprawie skierowania na badania.

W literaturze (por. M. Jaśkowska, A. Wróbel „Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz", Zakamycze 2000, s. 362) wskazuje się, że terminami

instrukcyjnymi są terminy przewidziane dla niektórych czynności organu administracji publicznej. Zachowanie takiego terminu nie jest warunkiem skuteczności czynności postępowania, a uchybienie terminowi instrukcyjnemu nie daje podstawy do kwestionowania czynności organu. Odmienna jest natomiast natura terminów prawa materialnego. Terminem materialnym jest bowiem okres, w ciągu którego może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków materialnoprawnych jednostki. Uchybienie temu terminowi oznacza zatem wygaśnięcie owych praw i obowiązków. W takim przypadku stosunek materialnoprawny nie może zostać nawiązany, nie ma w związku z tym przedmiotu postępowania administracyjnego (M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., s. 360).

Odnosząc powyższe ogólne stwierdzenia dotyczące natury terminów instrukcyjnych i terminów prawa materialnego do kontrowersji w orzecznictwie sądownoadministracyjnym dotyczącym skierowania na badania psychologiczne należy wskazać, że w myśl art. 124 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym badaniu psychologicznemu przeprowadzanemu w celu orzeczenia istnienia lub braku przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem podlega kierujący pojazdem silnikowym skierowany, w drodze decyzji przez organ kontroli ruchu drogowego, jeżeli kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu lub jeśli przekroczył liczbę 24 punktów otrzymanych na podstawie art. 130 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. W tym więc przypadku celem badania psychologicznego jest stwierdzenie czy istnieją przeciwwskazania do dalszego kierowania przez taką osobę pojazdem silnikowym. Potwierdzeniem tego jest treść art. 140 ust. 1 pkt 1a Prawa o ruchu drogowym

stanowiącego, iż decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym wydaje starosta w razie stwierdzenia na podstawie orzeczenia psychologicznego, wydanego po przeprowadzeniu badania psychologicznego w trybie określonym w art. 124 ust. 1 pkt 2 istnienia przeciwwskazań psychologicznych do kierowania pojazdem.

Cofnięcie uprawnień na podstawie art. 140 ust. 1 pkt 1a Prawa o ruchu drogowym ma charakter prewencyjny. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2008 r. (sygn. akt I OSK 2028/06, Lex nr 453989), według którego cofnięcie uprawnień dotyczy sytuacji, gdy jest wielce prawdopodobne, że kierowca - ze względu na stan zdrowia (lub kwalifikacje) - nie jest w stanie kierować pojazdem w sposób niezagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego i nienarządzający kogokolwiek na szkodę. Niewątpliwa ochrona ruchu drogowego wymaga, aby organ uprawniony do wydawania uprawnień do prowadzenia pojazdów czuwał nie tylko nad tym, aby otrzymywały je osoby mające odpowiedni stan zdrowia, ale także kontrolował, czy nie utraciły one tych warunków.

W istocie więc skierowanie na badania psychologiczne ma na celu sprawdzenie czy kierujący pojazdem silnikowym, jeśli dopuścił się kierowania tym pojazdem w stanie nietrzeźwości (po użyciu środka działającego podobnie jak alkohol) bądź też przekroczył liczbę 24 punktów, nie stanowi realnego zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego bądź dla ich mienia. Zgodnie zaś z będącym przedmiotem rozbieżnych interpretacji § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia osobie, o której mowa w art. 124 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym, decyzję o skierowaniu na badania psychologiczne wydaje komendant powiatowy (miejski, rejonowy) Policji w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia, w którym kierowała w stanie nietrzeźwości

lub po użyciu środka działającego podobnie jak alkohol, albo od dnia, w którym przekroczyła liczbę 24 punktów. Organ kontroli ruchu drogowego powinien więc wydać decyzję w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia zajścia konkretnego zdarzenia w postaci stwierdzenia stanu nietrzeźwości kierowcy (stanu po użyciu środka działającego podobnie jak alkohol) albo przekroczenia przez kierowcę limitu 24 punktów.

Kompetencje organu kontroli ruchu drogowego do skierowania na badania lekarskie (art. 122 ust. 1 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym) oraz do skierowania na badania psychologiczne (art. 124 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym) mają ograniczony charakter i są ściśle powiązane z jego ustaleniami poczynionymi w ramach kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do konkretnego kierowcy. Ogólną kompetencję w tym zakresie posiada natomiast starosta, który może decyzją skierować na badania lekarskie kierującego pojazdem w przypadkach nasuwających zastrzeżenia co do stanu jego zdrowia (art. 122 ust. 1 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym). W toku natomiast badań lekarskich lekarz je przeprowadzający ma możliwość skierowania kierującego na badania psychologiczne, jeżeli tylko w wyniku badania lekarskiego zostanie stwierdzona konieczność przeprowadzenia takiego badania (art. 124 ust. 1 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich właśnie względem ograniczonego charakteru kompetencji organów ruchu drogowego w powyższym zakresie skłonił normodawcę do wprowadzenia również ograniczenia czasowego dotyczącego kierowania przez te organy kierowców na badania psychologiczne (lekarskie). Chodzi o to, aby zachować ścisły związek czasowy pomiędzy takimi zdarzeniami jak np. kierowanie pojazdem w stanie nietrzeźwości (po użyciu środka działającego podobnie

jak alkohol), a potrzebą potwierdzenia predyspozycji psychofizycznych do kierowania pojazdem. W tym też celu w treści § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia został użyty zwrot "w terminie nie dłuższym niż 30 dni". Termin nie dłuższy, to termin, którego nie można przekroczyć. Przyjęcie odmiennego poglądu w tym zakresie musiałoby prowadzić do wniosku, że organ kontroli ruchu drogowego w istocie w każdym terminie, również bardzo odległym od zdarzenia określonego w art. 124 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym mógłby wydać decyzję o skierowaniu na badania psychologiczne. W ten sposób zerwany zostałby wynikający z art. 124 ust. 1 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym ścisły związek zachodzący pomiędzy zdarzeniem wymienionym w tym przepisie, a skierowaniem na badanie psychologiczne.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich trzeba zgodzić się z Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku (wyrok z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 126/08), że „(...) istota i sens poddania kierowcy prowadzącego pojazd w stanie nietrzeźwości (lub pod wpływem innego środka działającego podobnie jak alkohol) badaniom czy to lekarskim, czy psychologicznym polega na uzyskaniu aktualnych wyników tych badań, co jest możliwe tylko i wyłącznie przy takim sprawdzeniu jego predyspozycji psychofizycznych, które jest najmniej oddalone w czasie od daty zdarzenia i daje najbliższy obraz tym wartościom z dnia zdarzenia. Cel ten może zostać osiągnięty tylko diagnozą przeprowadzoną «na bieżąco», (służy temu również wyznaczenie takiego samego, krótkiego terminu trzydziestodniowego od daty otrzymania skierowania zgłoszenia się na badanie przez kierowcę (§ 2 ust. 10). Termin z § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 1 kwietnia 2005 r. i z § 2 ust. 2 rozporządzenia z dnia 7 stycznia 2004 r. nie porządkuje zatem postępowania w ścisłym tego słowa znaczeniu.

albowiem w przedmiocie skierowania na badania lekarskie żadne postępowanie wówczas się jeszcze nie toczy (zainicjuje je dopiero skierowanie), ale wprowadza okresowe upoważnienie dla organów kontroli ruchu drogowego do wydawania skierowania na badania lekarskie czy psychologiczne."

Jak już wskazano, skierowanie na badania psychologiczne ma na celu sprawdzenie czy kierowca, który dopuścił się przewinienia nie stanowi realnego zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego bądź dla ich mienia. Celu tego nie należy również tracić z pola widzenia, dokonując oceny charakteru terminu wymienionego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia. Jeśliby przyjąć, że termin ten jest terminem instrukcyjnym, to oznaczałoby, że osoba, co do której istnieją wątpliwości czy może prowadzić pojazd, w dalszym ciągu przez bliżej nieoznaczony okres, oczekując na wydanie stosownej decyzji o skierowaniu na badanie, mogłaby być uczestnikiem ruchu drogowego bez konieczności poddania się badaniu. Opowiedzenie się za stanowiskiem, iż interesujący termin ma charakter terminu prawa materialnego oznacza więc w istocie, że termin ten ma charakter gwarancyjny dla innych uczestników ruchu drogowego. Wymusza on bowiem w określonym przedziale czasowym działanie organu kontroli ruchu drogowego. Niedochowanie zaś tego terminu może stanowić wówczas podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariusza Policji. Naruszeniem dyscypliny służbowej jest bowiem niedopełnienie obowiązków służbowych określonych w przepisach prawa (art. 132 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji - Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.).

W tym miejscu trzeba też posiłkowo wskazać, iż ograniczone czasowo kompetencje organów ruchu drogowego do wydawania samodzielnych rozstrzygnięć w

sprawach związanych z kontrolą ruchu drogowego są znane polskiemu systemowi prawnemu. W myśl art. 97 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148 ze zm.) w postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy :

- 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,
- 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy albo za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, a nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu

- w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu w wypadku, o którym mowa w pkt 1, i 30 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 2. Po upływie wskazanych terminów niezbędne jest wystąpienie do sądu z wnioskiem o ukaranie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia rozumiany w omawianym zakresie w ten sposób, iż zawiera termin prawa materialnego uprawniający organ kontroli ruchu drogowego do skierowania kierowcy na badania psychologiczne harmonizuje ze wskazanymi rozwiązaniami zawartymi w k. p. s. w.

Ze względu zaś na ujawnione zasadnicze rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczące charakteru terminu określonego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia niezbędne jest ich rozstrzygnięcie przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z tym, wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu odpisy wniosku.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich