



Warszawa, 10-10-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.511.276.2023.MW/MT

Pan

Tomasz Siemoniak

Minister Spraw Wewnętrznych i

Administracji

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

otrzymuję wnioski opisujące sytuację kierowców ukaranych mandatem i z zaewidencjonowanymi punktami karnymi, którzy ze względu na sytuację materialną wnoszą o rozłożenie należności z mandatu na raty. Wnioskodawcy wskazują, iż tacy kierowcy są w sytuacji gorszej od kierowców ukaranych za takie samo wykroczenie, którzy jednak o rozłożenie należności z mandatu na raty nie wnioskowali, a „od razu” dysponowali środkami na jej uregulowanie.

Niekorzystne różnicowanie sytuacji ukaranych mandatem polegać ma na tym, że sprawcom wykroczenia drogowego dysponującym środkami finansowymi na uiszczenie grzywny, punkty karne zostaną wykreślone z ewidencji po roku od jej uiszczenia, zaś w stosunku do sprawców wykroczeń, którym „mandat rozłożono na raty”, wykreślenie takie nastąpi po odpowiednio dłuższym okresie, tj. po okresie 12 miesięcy od płatności ostatniej raty.

O ile moich zasadniczych wątpliwości nie budzi mechanizm prawny, gdzie termin do usunięcia punktów karnych z ewidencji otwiera się dopiero po uregulowaniu mandatu, to **rozważenia wymaga, czy wobec skorzystania przez ukaranego mandatem z przysługującego mu prawa o zawnioskowanie do uprawnionych organów państwowych o rozłożenie mandatu na raty (co jest decyzją władczą), „otwarcie się” terminu rocznego do usunięcia punktów karnych z ewidencji nie powinno być powiązane z datą wystawienia mandatu, datą upływu terminu płatności w mandacie wskazanej, czy datą zawnioskowania o rozłożenie na raty mandatu.**

Ta szczególna sytuacja wynika z relacji unormowania art. 98 ust. 5 pkt 1a u.k.p.¹, w myśl którego początek biegu terminu wygaszenia punktów karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego biegnie od dnia uiszczenia grzywny, a także art. 64 ust. 1 pkt 2b u.f.p.², na zasadzie którego możliwe jest rozłożenie na raty płatności grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniach w sprawach o wykroczenia, co wynika z treści art. 60 pkt 6a u.f.p.

Istotna - z punktu widzenia zgłaszanych spraw - ulga z ww. lit. b, powoduje modyfikację pierwotnych zasad spłaty należności w interesie zobowiązanego tj. wyznaczenie możliwości wykonania zobowiązania w częściach zamiast wykonania jednorazowego (rozłożenie na raty). E. Kowalczyk wyjaśnia, iż w tym przypadku ustawodawca przewidział wspólną przesłankę polegającą na istnieniu powodów o charakterze społecznymi lub gospodarczym, w szczególności chodzi o możliwości płatnicze zobowiązanego, które wskazują, że spłata całości należności aktualnie nie jest możliwa³.

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1210).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

³ Zob. E. Kowalczyk, Art. 64, [w:] Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, A. Mikos-Sitek (red.), 2023, Legalis.

W doktrynie prawa wskazano również, że „Podjęcie decyzji musi zostać poprzedzone szczegółowym wyjaśnieniem wszystkich okoliczności sprawy w zakresie przesłanek zastosowania ulgi i ich analizą. Zadaniem wierzyciela jest wnikliwe ustalenie sytuacji gospodarczej podatnika, a także ocena, czy jest uzasadnione uszczuplenie należności, aby na skutek zastosowania ulgi poprawić kondycję gospodarczą dłużnika. W pierwszej kolejności wierzyciel powinien ustalić, czy w sprawie zaistniał ważny interes dłużnika lub interes publiczny, a następnie w ramach uznania decyduje co do tego, czy na podstawie przysługującego mu uznania uwzględni (czy też nie) wniosek dłużnika”⁴.

Zauważenia zatem wymaga, że w przypadku wnioskowania o ulgę w spłacie zobowiązania finansowego nałożonego mandatem karnym (grzywny), to konkretna ustawa przewiduje pewne ściśle określone uprawnienie do skorzystania z ulgi. Kiedy dochodzi do realizacji gwarantowanego aktem prawnym o mocy powszechnie obowiązującej prawa podmiotowego „do zawnioskowania o ulgę”, wątpliwym jest przypisywanie negatywnych konsekwencji obywatelowi, który z tego uprawnienia korzysta, przynajmniej w sytuacji, gdy o ulgę zawnioskuje w terminie do uiszczenia należności publicznoprawnej. Podobnie *prima facie* kontrowersyjnym wydaje się system, gdzie jednostka, skorzystawszy z prawa podmiotowego w znaczeniu „po otrzymaniu od państwa ulgi”, przez znacznie wydłużony okres „posiada” punkty karne. *Ergo*, udzielenie obywatelowi ulgi w spłacie należności publicznoprawnej jest aktem władczym państwa podjętym na podstawie konkretnej normy ustawowej, który jednak obecnie powoduje negatywne konsekwencje w postaci wydłużenia posiadania punktów karnych. Przedłużanie okresu posiadania punktów karnych poprzez oddalanie w czasie początku rozpoczęcia biegu ich usunięcia, jak to wynika z wniosków obywateli, jest postrzegane jako nierówność w traktowaniu kierowców ze względu na ich status majątkowy. Zauważyć należy bowiem, że osoby gorzej sytuowane, które nie są w stanie uiścić grzywny, o ulgę wnioskuje nie dla uniknięcia

⁴ Ibidem.

dolegliwości finansowej, ale dla jej złagodzenia, a nadto – wnioskując już tylko o rozłożenie na raty, postępują w zgodzie i na podstawie prawa. Argument ten jest tym bardziej prawdziwy, gdyż taki mechanizm może znaleźć zastosowanie wyłącznie w stosunku do tych ukaranych, którzy nie są w stanie ponieść jednorazowego kosztu nałożonej grzywny – bowiem decyzja organu nie jest ani w pełni uznaniowa, ani automatyczna, lecz, jak wskazywano powyżej, musi być poprzedzona wnikliwą analizą sytuacji gospodarczej wnioskodawcy oraz konsekwencji jej udzielenia.

Mechanizm, w którym takie osoby dłużej (o czas z góry nieokreślony) pozostają w ewidencji z punktami karnymi „pomimo i przez” ustawowe uprawnienie do skorzystania z ulgi wydaje się niesprawiedliwym i powinien zostać zmieniony na taki, który przyjmuje, że w przypadku udzielenia przez uprawniony organ ulgi w spłacie zobowiązań publicznoprawnych, terminem początkowym dla usunięcia z ewidencji punktów karnych jest np. data wystawienia mandatu, lub data wskazana w mandacie jako termin jego płatności lub nawet „tylko” - data udzielenia przez organ uprawniony ulgi. Takie rozwiązanie pozwalałoby na zredukowanie zróżnicowania obywateli i ich praw ze względu na właściwą dla nich sytuację majątkową.

Mając na względzie również stanowisko uzyskane w odpowiedzi na wystąpienie generalne z dnia 20 marca 2022 r. w przedmiocie ujednoczenia początku biegu terminu wygaszania punktów karnych, wskazać należy, że kwestionowana przeze mnie regulacja systemowa nie może się ostać. W odpowiedzi z dnia 25 kwietnia 2022 r., Minister Infrastruktury (na bazie informacji z MSWiA) wskazał, że punkty karne służą mobilizacji do zachowania samodyscypliny w przestrzeganiu zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zaś dopiero przekroczenie ustalonego ich limitu oznacza potrzebę weryfikacji kompetencji kierowcy albo powoduje cofnięcie uprawnienia⁵. W tym więc świetle rozwiązaniem nieuczciwym jest zróżnicowanie sytuacji obywateli przez skorzystanie z ulgi w spłacie należności publicznoprawnej z uwagi na ich sytuację

⁵ Odpowiedź Ministra Infrastruktury z dnia 25 kwietnia 2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-04/Odpowiedz%20BA_MI_punkty_karne_25.04.2022.pdf

majątkową, a w konsekwencji wymuszenie znacznie dłuższego (w porównaniu z innymi kierowcami, których stać było na niezwłoczne uregulowanie mandatu) okresu wygaszania punktów karnych. Znacznemu wydłużeniu ulega okres narażenia na potrzebę weryfikacji kompetencji kierowcy oraz okres narażenia na cofnięcie uprawnień kierowcom o porównywalnych kompetencjach i tendencjach do określonych zachowań w ruchu drogowym, wyłącznie wobec kryterium *de facto* dochodowego. Taka regulacja jest sprzeczna z art. 2 oraz art. 31 Konstytucji RP⁶ - różnicuje bowiem w sposób istotny sytuację podmiotów ze względu na ich sytuację majątkową.

Zauważmy bowiem, że art. 2 Konstytucji RP, wyrażający zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego⁷. Ponadto z art. 2 Konstytucji RP wynika również zasada sprawiedliwości społecznej, która definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”⁸. Zasada ta jest powiązana z wyrażoną w art. 32 zasadą równości, choć podkreśla się, że zasada sprawiedliwości społecznej ma bardziej ogólny charakter⁹. Konieczne jest uwzględnienie faktu, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego równość wymaga, by osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować tak samo, a osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji – odmiennie¹⁰. Choć konstytucyjnie możliwe jest zróżnicowanie sytuacji podmiotów znajdujących się w obrębie tej samej grupy, to wymagane jest zachowanie

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷ M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 2..

⁸ Ibidem.

⁹ Wyrok TK z 14.04.2003 r., K 34/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 30.

¹⁰ Orzeczenie TK z 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

zasady proporcjonalności. Można dokonać tego za pomocą środka przydatnego do realizacji zasady konstytucyjnej usprawiedliwiającej to ograniczenie, lecz musi on być konieczny oraz urzeczywistniać proporcjonalność *sensu stricto*¹¹. Kryterium zaś musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów oraz służyć realizacji tego celu i treści¹². Co więcej, art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zawiera zakaz dyskryminacji, tj. nieuzasadnionego różnicowania osób w oparciu o ich obiektywne cechy¹³. Zakaz ten obejmuje również dyskryminację pośrednią, tj. sytuację, gdy prawo wprost nie przewiduje nieuzasadnionego i kwalifikowanego zróżnicowania, jednak nie zapobiega powstaniu sytuacji faktycznej, w której takie zróżnicowanie występuje¹⁴.

Jak się wydaje, ustawodawca cechą różnicującą klasę podmiotów podobnych, czyli w ogólności – sprawców wykroczeń drogowych, w zakresie okresu zaewidencjonowania ich punktów karnych, uczynił najpewniej przypadkowo czas i sposób w jaki konkretny sprawca wykroczenia uregulował należności publicznoprawne. Niewątpliwie zadbano o interes fiskalny państwa, niemniej w żaden sposób nie rozważono, że każdy sprawca wykroczenia drogowego ukarany mandatem niosącym w sobie konkretną (zwiększoną z racji na przyjętą politykę karą państwa) represję finansową, będącą należnością publicznoprawną, ma ustawowe uprawnienie do przynajmniej zawnioskowania o przyznanie mu ulgi w spłacie. Nieuwzględnienie tego uprawnienia spowodowało zaistnienie wyłącznie mechanizmu, w którym całkowite uregulowanie należności publicznoprawnej otwiera termin „zniesienia” dodatkowej uciążliwości dla obywatela, tj. punktów karnych. Tymczasem, niewskazanie i nieuzasadnienie odstępiania od jakichkolwiek wyjątków w tym mechanizmie świadczy o możliwości naruszenia zasady

¹¹ Wyrok TK z 5.12.2000 r., K 35/99, OTK 2000, nr 8, poz. 295; Wyrok TK z 22.02.2005 r., K 10/04, OTK-A 2005, nr 2, poz. 17.

¹² P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 32.

¹³ Wyrok TK z 5.07.2011 r., P 14/10, OTK-A 2011, nr 6, poz. 49.

¹⁴ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 32.

równości poprzez dyskryminację pośrednią wskutek pominięcia prawodawczego. Zauważmy bowiem, że sprawcy wykroczeń drogowych – choć w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej – będą mieć zróżnicowany termin „wygaszenia” przyznanych punktów karnych za popełnione naruszenie, tj. sankcji administracyjnej wyłącznie ze względu na szybszą możliwość uiszczenia grzywny. Podkreślenia bowiem wymaga, że płatność ratalna na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 2b u.f.p. nie stanowi zachowania się obywatela obliczonego na uniknięcie odpowiedzialności, lecz przejaw dobrowolności jej poniesienia w ramach ustalonych przez przyzmat sytuacji majątkowej na zasadach opisanych powyżej. Co więcej, skorzystanie przez obywatela z przyznanego mu ustawowo uprawnienia będzie skutkować wydłużeniem okresu „wygaszania” punktów karnych, a to tylko z tego względu, że chcąc dobrowolnie spełnić obowiązek uiszczenia grzywny, nie ma innej możliwości działania ze względu na swoją trudną sytuację materialną. Takie zróżnicowanie nie wpływa korzystnie na zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nosząc znamiona dyskryminacji.

Konsekwencją aktualnie obowiązującego unormowania jest zatem obarczenie dodatkową dolegliwością tych sprawców wykroczeń drogowych, którzy chcą dobrowolnie uiścić nałożoną grzywnę, przy czym decydują się na skorzystanie z prawa podmiotowego do rozłożenia jej na raty z uwagi na jej znaczną dolegliwość. W tym więc zakresie przyjęte rozwiązania naruszają art. 2 oraz art. 32 Konstytucji RP oraz wymagają ich dostosowania poprzez ujednoczenie i zrównanie momentu rozpoczęcia biegu terminu „wygaszania” punktów karnych tych osób, które ze względu na gorszą sytuację majątkową dobrowolnie podjęły się spłaty rozłożonej ratalnie, jak i osób, które ze względu na lepszą sytuację majątkową mogły uiścić zobowiązanie na miejscu lub w terminie wskazanym w mandacie karnym kredytowanym.

W mojej ocenie przepis art. 98 ust. 5 pkt 1a u.k.p. określający, że informacje o liczbie punktów zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców usuwa się „z upływem 1 roku od daty uiszczenia grzywny za naruszenie, o którym mowa w ust. 1, w przypadkach innych niż wymienione w pkt 1, o ile taka grzywna została nałożona” - w

sposób nieuprawniony, pomijając okoliczność gwarantowanej ustawą o finansach publicznych możliwości rozłożenia grzywny na raty, wykracza poza cel przyjęty przez racjonalnego ustawodawcę w postaci szybszej i efektywnej ściągalności należności publicznoprawnych. Ponadto, nazbyt „obciąża” nieokreślonym w czasie okresem pozostawania w ewidencji punktów karnych, pomija okoliczności proceduralne, tj. te odnoszące się do zawnioskowania o ulgę oraz powoduje dysonans interpretacyjny, w którym osoba faktycznie nie posiadająca środków finansowych na zaspokojenie należności publicznoprawnych wynikających z mandatu rozważać może wyłącznie opcje: a) zawnioskowania o rozłożenie należności na raty zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych i b) stania się podmiotem postępowania egzekucyjnego i poniesienia dodatkowych kosztów.

Obie te ww. sytuacje łączy nieokreślony w czasie, co do swego początku, termin „usunięcia” punktów karnych, podczas gdy sytuacja a) zawierając w sobie element wolicjonalny postąpienia w zgodzie z obowiązującym prawem powinna być w demokratycznym państwie prawa w jakiś sposób premiowaną. Sytuacja a) dzięki takiemu elementowi wolicjonalnemu jest diametralnie różną od niepożądaną przez prawodawcę biernośći zobowiązanego, skutkującej następczym zaangażowaniem aparatu państwowego w postępowanie egzekucyjne. Wydaje się również, że art. 98 ust. 5 pkt 1a u.k.p. ogranicza obywateli wnioskujących o ulgę i otrzymujących ją w zakresie korzystania przez nich z konstytucyjnego prawa do prywatności w aspekcie prawa do zapomnienia poprzez opóźnienie otwarcia terminu na usunięcie informacji z centralnej bazy posiadaczy punktów karnych.

Ponadto, gdyby dokonać analizy tego przepisu z perspektywy kryterium przydatności, konieczności i proporcjonalności, to dojść można do wniosku, że ma on na celu przede wszystkim ochronę interesów fiskalnych państwa, a w dalszej dopiero kolejności ochronę bezpieczeństwa publicznego w aspekcie ruchu drogowego. Nie zaprzeczając, że konstrukcja ta może służyć ochronie interesu fiskalnego państwa, to cel w postaci zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym realizuje się już poprzez sam roczny

termin usunięcia punktów karnych liczony od dnia zapłaty. Wydłużenie okresu posiadania punktów karnych dla osób, które nie uzyskały ulgi w spłacie zobowiązań publicznoprawnych, czy też osób, które niejako zbagatelizowały ukaranie mandatem i przyznanie punktów karnych, wydaje się być tylko i aż „uzupełnieniem” zamierzeń ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego. Niemniej jednak przypadek uzyskania ulgi w spłacie należności publicznoprawnej, przez sam charakter decyzji o uldze, wydaje się na tyle szczególnym, że nie powinien być traktowany tak samo, jak np. przypadek osób celowo nierealizujących powinności prawnych, czy próbujących „zyskać na czasie” poprzez zawnioskowania o ulgę.

O ile mechanizm prawny uzależnienia płatności od otwarcia się terminu „anulowania” punktów karnych wydaje się konieczny i adekwatny dla realizacji obu ww. celów regulacji, to zaznaczyć wypada, że zastępcza realizacja celu ochrony interesu fiskalnego państwa w postaci płatności ratalnej, za zgodą odpowiednich organów sprawujących w tym zakresie władztwo, niekoniecznie już powiązana być musi (czy być powinna) z przesunięciem otwarcia terminu usunięcia punktów karnych dla osiągnięcia „większej samodyscypliny w ruchu drogowym”.

Wskazać jeszcze należy, że wymagane dostosowanie aktualnie obowiązujących przepisów do ich pożądanego brzmienia skutkować będzie koniecznością zaktualizowania sytuacji osób, wobec których umieszczono informację o punktach karnych w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 16 września 2023 r., tj. w okresie obowiązywania regulacji przewidującej dwuletni okres „wygaszania” nałożonych punktów karnych. Zauważyć bowiem należy, że otrzymane w tym okresie punkty – w razie rozłożenia grzywny na raty – rozpoczęły bieg terminu dopiero w momencie zapłaty ostatniej raty, co zasadniczo może prowadzić do stanu, w którym nawet punkty karne otrzymane w dniu 1.01.2022 r. i wpisane do CEK po uiszczeniu ostatniej raty, nie zostały z tej ewidencji usunięte do dnia dzisiejszego. Wobec kierowców, którym właściwy organ przyznał możliwość ratalnej spłaty nałożonej kary grzywny obok kary administracyjnej punktów karnych należy stosować tożsame przepisy, na

zasadach postulowanych powyżej. W tym więc zakresie, niezależnie od zmiany stosownych regulacji, konieczne jest działanie antydyskryminacyjne oraz wyrównanie początku biegu terminu „wygaszania” punktów karnych z CEK względem osób spełniających powyższe kryteria.

Zważywszy na wszystkie powyżej wyrażone wątpliwości i treści, działając na zasadzie art. 16 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Prawa Obywatelskich¹⁵, mając na względzie art. 15 ust. 2 tej ustawy, uprzejmie proszę o rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej nakierowanej na rozwiązanie zgłoszonego problemu prawnego. Wydaje się racjonalnym premiowanie postępowania zgodnego z prawem, tj. wprowadzenie wyjątku, na podstawie którego, gdy w terminie do zapłaty mandatu zawnioskowano o płatność ratalną i ta ulga została udzielona, to termin usunięcia punktów karnych z ewidencji miałby być liczony od np. wystawienia mandatu, terminu płatności mandatu, terminu wystąpienia o raty, terminu udzielenia tej ulgi. Rozwiązanie takie byłoby ukłonem w stronę uboższych, którym to jednak nie kto inny, a państwo ulgę przyznaje.

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).

¹⁵ (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.).