



Warszawa, 3 marca 2022 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 4/21
BAS-WAK-1112/21

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 4/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, 1d i 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 1212 ze zm.) w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 541 ze zm.) są **niezgodne** z art. 45 ust. 1, art. 78 oraz z zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

W dniu 24 kwietnia 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN lub wnioskodawca) z dnia 9 kwietnia 2021 r. o sygn. akt K 4/21 (dalej: wniosek).

Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, 1d i 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tj. Dz. U. z 2021 r., poz. 1212 ze zm. – dalej: u.k.p.) w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 541 ze zm. – dalej: ustawa nowelizująca).

Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.k.p. starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, m.in. w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.) lub kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, przy czym przepis nie dotyczy przewożenia osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące (art. 102 ust. 1 pkt 5 u.k.p.).

Starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności (art. 102 ust. 1c u.k.p.). Jeżeli osoba, której zatrzymano prawo jazdy pomimo wydania tej decyzji kierowała pojazdem silnikowym, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. Jeżeli decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy (art. 102 ust. 1d u.k.p.). Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy starosta wydaje w terminie 21 dni od dnia powzięcia informacji o wyżej wskazanych naruszeniach (art. 102 ust. 1da u.k.p.).

W myśl zaskarżonego art. 7 ustawy nowelizującej, do dnia wskazanego w komunikacie, który minister właściwy do spraw informatyzacji ogłasza w swoim dzienniku urzędowym oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach, o których mowa w rozdziale 15 u.k.p. podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji albo wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie, niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem (art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy nowelizującej). Podstawą wydania decyzji, o zatrzymaniu prawa jazdy jest wymieniona powyżej informacja podmiotu, który ujawnił popełnienie naruszenia lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie (art. 7 ust. 1 pkt. 2 ustawy nowelizującej).

II. Zarzuty wnioskodawcy

Pierwszy Prezes SN podnosi, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę lojalności państwa względem obywateli, prawo do sprawiedliwego procesu oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania. Wnioskodawca uważa, iż poddane analizie normy pozbawiają kierujących pojazdami, którym zarzuca się przekroczenie prędkości o ponad 50 km/h w terenie zabudowanym lub przewóz nadmierowej liczby osób, możliwości kwestionowania prawidłowości czynności organu kontroli ruchu drogowego prowadzących do podejrzenia naruszenia przepisów w zakresie prędkości pojazdów lub liczby przewożonych osób. W opinii Pierwszego Prezesa SN taki stan prawny narusza zasadę lojalności państwa względem jednostki, która jest w takim wypadku w praktyce zdana na arbitralny osąd podmiotu kontrolującego.

Wnioskodawca zauważa również, że decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy posiada walor decyzji związanej, która nie pozostawia organowi wydającemu żadnego luzu decyzyjnego: „Z woli ustawodawcy, organ opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego, stanowiąc

dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone.” (wniosek, s. 3). Jednocześnie Pierwszy Prezes SN zwraca uwagę, iż sformułowanie zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej nakazuje staroście oparcie przedmiotowej decyzji wyłącznie na informacji uzyskanej od uprawnionego podmiotu, nie tylko bez konieczności, ale i bez możliwości jej weryfikacji w oparciu o inne dowody bądź to zebrane z urzędu bądź to przedstawione przez stronę przeciwną (osobę, której zarzuca się naruszenie). Wnioskodawca przypomina też, że informacja ta nie musi być potwierdzona prawomocnym orzeczeniem (wyrokiem albo mandatem karnym) stwierdzającym fakt popełnienia wykroczenia adekwatnego do naruszenia będącego postawą zatrzymania prawa jazdy, lecz może być przekazana staroście nawet w wypadku, kiedy kierujący kwestionuje sam fakt popełnienia naruszenia, jak i kiedy ten fakt, nie został potwierdzony przez prawomocne orzeczenie. Na kanwie powyższego wnioskodawca zauważa, dwie rzeczy. Po pierwsze związanie decyzją obowiązuje również organy odwoławcze, skutkiem czego, mimo iż organy wyższego rzędu mają co do zasady prawo merytorycznie badać sprawę, to w tym wypadku również one związane są informacją kontrolującego o stwierdzonym naruszeniu, co podważa wyrażoną w art. 78 Konstytucji zasadę dwuinstancyjności postępowania. Po drugie istniejący stan prawny nie pozwala sądom administracyjnym dokonywać merytorycznej weryfikacji decyzji organów administracyjnych, co oznacza, że w tym wypadku osoba, której zarzuca się naruszenie skutkujące zatrzymaniem prawa jazdy *de facto* jest pozbawiona prawa do sądu, czym naruszony zostaje art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rozwijając tę myśl, Pierwszy Prezes SN podkreśla, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, organ prowadzący postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., nie może powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji uprawnionego podmiotu. Pierwszy Prezes SN zauważa też poglądy przeciwne wskazujące m.in. na konieczność dążenia przez organ administracyjny do ustalenia w trakcie postępowania prawdy obiektywnej, czy obowiązek przestrzegania w postępowaniu w sprawie zatrzymania prawa jazdy reguły postępowania administracyjnego, jak obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia dowodów, uwzględnienia uzasadnionych wniosków strony o przeprowadzenie dowodu czy wydawania decyzji na podstawie całokształtu materiału dowodowego. Zaznacza przy tym, iż odmienne poglądy przez cały okres obowiązywania badanych przepisów pozostają odosobnione, a ich znaczenie zmalało,

w świetle uchwały 7 sędziów NSA z 1 lipca 2019 r., stanowiącej zasadę prawa: „Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2015 r., poz. 541 ze zm.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.)” (zob. uchwała NSA z 1 lipca 2019 r. sygn. akt I OPS 3/18).

Wnioskodawca zauważa, że „[k]ierujący pojazdem *de facto* nie ma żadnych możliwości ochrony swoich praw zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowno-administracyjnym. W rzeczywistości o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] decyduje organ kontroli ruchu drogowego, skoro stwierdzenie dokonane przez ten organ o kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przekroczenie dopuszczalnej liczby przewożonych osób nie podlega żadnej weryfikacji.” (wniosek s. 9-10). Pierwszy Prezes SN zauważa, że „[t]rudno więc w takiej sytuacji w ogóle mówić o samodzielności organu administracyjnego oraz o kontroli sądowej jego decyzji” (*ibidem*). Zdaniem wnioskodawcy, przyznanie organom uprawnionym do kontroli ruchu drogowego kompetencji w zakresie arbitralnego decydowania o zatrzymaniu prawa jazdy jest nie do pogodzenia z zasadą lojalności państwa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Jednocześnie sposób sformułowania przepisów, w opinii wnioskodawcy, sprawia, że zarówno prawo jednostki do sądu jak i prawo do kontroli instancyjnej wydanych decyzji (orzeczeń), mają charakter fikcyjny, albowiem zarówno organy jak i sądy muszą opierać się wyłącznie na informacji o popełnieniu naruszenia uzyskanej od uprawnionego podmiotu, a ich nadzór

sprowadza jedynie do weryfikacji prawidłowości zastosowania przez organy właściwych przepisów.

III. Analiza formalna

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Dokonując weryfikacji spełnienia przesłanek formalnych rozpoczęcie procedury kontroli konstytucyjności przepisów, należy wziąć pod uwagę takie czynniki jak legitymacja wnioskodawcy do zainicjowania kontroli konstytucyjnej, prawidłowe określenie przedmiotu i wzorców kontroli, a także powołanie i należyte uzasadnienie zarzutów w zakresie niekonstytucyjności podanych przepisów.

W opinii Sejmu wnioszek w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości natury formalnej dotyczących legitymacji wnioskodawcy, przedmiotu zaskarżenia, powołanych wzorców, a także kontroli sformułowania oraz uzasadnienia zarzutów, a tym samym nie zachodzą przeszkody formalnoprawne uniemożliwiające jego rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

IV. Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wymienił zasadę lojalności państwa względem obywateli wywodzona z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

1. W myśl art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Norma ta implikuje m.in. stanowiącą jedną z jej składowych zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwaną również zasadą lojalności państwa względem obywatela.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę

nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Skutkiem przyjęcia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa musi też być pewność tego prawa, którą Trybunał Konstytucyjny definiuje jako zbiór elementów, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”. Idąc tym tropem, Trybunał konkluduje, że „[j]ednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (zob. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się również, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest ściśle powiązana z bezpieczeństwem prawnym jednostki, które wymaga aby zarówno stanowienie prawa, jak i sposób jego stosowania nie narażały jednostki na takie skutki prawne, których nie była ona w stanie przewidywać w momencie podejmowania decyzji i działań, które w konsekwencji te skutki miałyby wywołać (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10).

W piśmiennictwie sygnalizuje się stawiany organom władzy wymóg „aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 63).

Drugim aspektem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest gwarancja sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej. Jak wskazuje Trybunał, „istota sprawiedliwości proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Tak

rozumiana rzetelność proceduralna zawiera w sobie między innymi następujące elementy: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd [...] zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania [...] zasada sprawiedliwości proceduralnej podstawową rolę odgrywa w powiązaniu z konstytucyjnym prawem do dwuinstancyjnego postępowania (art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji) ” (wyrok TK z 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08, zob. też wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05; 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06). Esencją omawianej zasady jest więc zapewnienie jednostce możliwości przedstawienia w trakcie toczącego się postępowania sądowego lub administracyjnego swoich racji oraz dowodów na jej poparcie. Racja ta powinna być wysłuchana, poddana pod rozagę i uwzględniona w procesie ferowania orzeczenia lub wydawania decyzji. Ewentualne odstępianie od tej gwarancji winno być natomiast każdorazowo dokonywane pod kątem zachowania zasady proporcjonalności stosowanych ograniczeń praw i wolności jednostki zapewnianych przez Konstytucję.

2. Konstytucja w art. 45 ust. 1 przyznaje każdemu „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Istota prawa do sądu sprowadza się do zapewnienia ochrony sądowej w sprawach dotyczących sfery praw lub wolności danego podmiotu (postanowienie TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt Ts 24/99). Prawo do sądu, wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obejmuje:

a) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);

b) prawo do właściwej procedury przed sądem;

c) prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; stanowisko to zostało wielokrotnie powtórzone w późniejszym orzecznictwie).

W 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uzupełnił powyższe elementy prawa do sądu o „prawo do odpowiedniego kształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających

sprawy” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Stanowisko to pojawia się w nowszej judykaturze, w której wyodrębnia się cztery elementy prawa do sądu (np. wyrok TK z: 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13; 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12). Trybunał podkreślił także, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej (...)”. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy, według którego prawo do sądu nie wygasa w momencie złożenia powództwa i podjęcia na tej podstawie procesu, ale chodzi w nim o to, aby sąd rozpoznał sprawę co do jej istoty (postanowienie SN z 19 lipca 2006 r., sygn. akt I CSK 112/06).

Konstytucyjne prawo do sądu ma aspekt pozytywny, zawiera bowiem dyrektywy, zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. W tym aspekcie można mówić o obowiązku ustawodawcy ustanowienia regulacji prawnej, która zapewnia rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Fundamentalnym założeniem Konstytucji jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, dlatego też dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej musi być uwzględniana w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że z prawa do sądu wynika prawo do zastosowania sprawiedliwej procedury, tj. takiej, która „powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada bowiem dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw” (wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania ma charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczy każdego rodzaju postępowania sądowego, które objęte jest gwarancjami składającymi się na prawo do sądu (zob. wyrok TK z 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08). Obowiązuje więc niezależnie od rodzaju załatwianej sprawy, jeżeli tylko ustawodawca powierza jej rozpoznanie sądowi przedmiotu sprawy

(praw lub obowiązków, których dotyczy), sposobu jej wszczęcia (na żądanie zainteresowanego podmiotu, organu publicznego albo z urzędu) oraz etapu, na którym znajduje się rozstrzygana sprawa (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09; 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08). Ustawodawca jest uprawniony do różnicowania postępowań sądowych w zależności od ich charakteru, przedmiotu rozpoznawanych w nich spraw, znaczenia dochodzonych w nich praw i obowiązków dla zainteresowanych podmiotów, celów realizowanych w ramach tych postępowań, zakresu kognicji sądu, a także etapu, na którym znajduje się rozstrzygana sprawa (zob. wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09).

Ocena konstytucyjności badanych rozwiązań i wyłaniającego się z nich kształtu określonego rodzaju postępowania sądowego wymaga odniesienia tego kształtu do wymagań konstytucyjnych w ujęciu całościowym (zob. wyroki TK z: 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Takie prawo ustawodawcy nie oznacza arbitralności w stanowieniu przepisów proceduralnych, przykładowo takich, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony (zob. wyroki TK z: 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Wymagane jest zapewnienie sprawiedliwości proceduralnej, która, jak wskazuje TK, stanowi gwarancję tego, aby prawo do sądu nie było prawem fasadowym (zob. wyroki TK z: 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

Konstytucyjny nakaz sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy zawiera w sobie trzy podstawowe gwarancje (zob. wyroki TK z: 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06; 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11):

- a) możliwość bycia wysłuchanym (prawo do wysłuchania);
- b) ujawnienie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (prawo do uzasadnienia lub szerzej – prawo do informowania);

c) zapewnienie przewidywalności postępowania (prawo do przewidywalności postępowania; we wcześniejszym orzecznictwie wskazywano także na prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia – zob. wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99).

3. Zgodnie z art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżania określa ustawa”. Zakres normowania art. 78 Konstytucji obejmuje postępowania sądowe i pozasądowe, toczące się przed organami władzy publicznej. Ponadto wspomniany przepis Konstytucji ma zastosowanie zarówno do sprawy głównej, jak i sprawy wpaddingowej, mającej uboczny charakter (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11).

W orzecznictwie TK ukształtował się pogląd, w myśl którego ustawowa regulacja środków zaskarżenia pozostawionych do dyspozycji strony uwzględniać musi charakter i przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, a także konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w tym prawa do sądu (wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12). Zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w I instancji nie jest absolutna. Artykuł 78 zdanie drugie Konstytucji pozwala na wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem zachowania formy ustawy. Należy dodatkowo podkreślić, iż Konstytucja nie określa ani charakteru tych wyjątków i rodzaju postępowań nieobjętych analizowaną gwarancją, ani też nie wskazuje zakresu podmiotowego i przedmiotowego, w jakim odstępstwo od zasady zaskarżalności jest dopuszczalne. Jednakże wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych. Z kolei każde odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji musi znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (zob. wyrok TK z 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12).

W orzeczeniu z 26 listopada 2013 r. Trybunał wyraził stanowisko, iż „[z] art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty

analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy” (wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12). Oznacza to, że konstytucyjnej ochronie podlega nie tylko prawo jednostki do kontroli formalnej poprawności (legalności) rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, ale też prawo do ponownego zbadania sprawy co do meritum. Dopiero łączne zapewnienie tych dwóch aspektów kontroli instancyjnej będzie równoznaczne ze spełnieniem konstytucyjnej gwarancji dwuinstancyjności postępowania.

V. Analiza konstytucyjności

1. W procesie analizy wniosku Pierwszego Prezesa SN istotną rolę odgrywa identyfikacja celów wprowadzenia do systemu prawnego zaskarżonych przepisów. Pozwala to bowiem poznać faktyczną intencję ustawodawcy, której manifestacją mają być uchwalone przepisy prawa. Proponowane przez ustawodawcę zmiany legislacyjne jednocześnie nie mogą naruszać praw i swobód jednostki gwarantowanych w ustawie zasadniczej, a jeżeli prawa te lub wolności ograniczają, to ograniczenie to musi się mieścić w ramach określonych przez zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Analiza przyczyn wprowadzenia w życie badanych przepisów pozwoli na ich szerszą ocenę pod kątem ich zgodności z ustawą zasadniczą.

Nie ulega wątpliwości, że intencją wprowadzenia art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. była poprawa bezpieczeństwa na drogach publicznych. Wskazuje na to samo uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, w którym czytamy: „Inicjując działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, oprócz rozwiązań odnoszących się do ogółu naruszeń należy wprowadzać rozwiązania ukierunkowane na konkretne zachowania powodujące zdarzenia drogowe, w których są zabici lub ranni, bądź zachowania, które podnoszą ryzyko wystąpienia znacznej liczby ofiar w razie zaistnienia wypadku. Temu właśnie celowi służy propozycja stosowania w przypadku rażącego przekraczania dopuszczalnej prędkości środka o charakterze administracyjnym, jakim jest czasowe zatrzymanie prawa jazdy, a w razie niepodporządkowania się wynikającym z tego ograniczeniom – nawet cofnięcie

uprawnienia do kierowania pojazdami na określony okres. Za rażące przekroczenie prędkości proponuje się uznać przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h w stosunku do obowiązującego limitu.” (uzasadnienie ustawy nowelizującej, druki sejmowe nr 2169/2182/2586/VII kad., s. 9); „Proponowane w niniejszym projekcie czasowe zatrzymywanie prawa jazdy lub cofnięcie uprawnienia w przypadkach przewożenia w pojeździe osób w nadmiernej liczbie również ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie potwierdzają przypadki szczególnie tragicznych wypadków drogowych, w wyniku których śmierć ponosi wiele osób. Przewożenie pojazdem zbyt dużej liczby osób, często w warunkach, w których w ogóle przewóz osób jest niedopuszczalny, niejednokrotnie kończyło się tragicznie” (*ibidem*, s. 11). Na poparcie słuszności przedstawionych rozwiązań projektodawca przedstawił szereg statystyk (dane Policji, raport Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) ukazujących nagminności oraz negatywne skutki zachowań związanych z naruszeniem zakazu przekraczania prędkości oraz limitu przewożonych osób, a także wskazał na analogiczne rozwiązania funkcjonujące w innych państwach europejskich (*ibidem*, s. 11-12).

Znacznie mniej miejsca w uzasadnieniu inicjator procesu legislacyjnego poświęca rozwiązaniom proceduralno-technicznym związanym z egzekwowaniem sankcji czasowego zatrzymania prawa jazdy. W myśl wprowadzonego ustawą nowelizującą art. 102 ust. 1b, docelowym rozwiązaniem miałyby być przypisanie zadania przekazywania staroście informacji o przypadkach naruszenia zakazu przekraczania prędkości oraz limitu przewożonych osób administratorowi systemu centralnej ewidencji pojazdów. Jak wynika jednak z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, do czasu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających administratorowi centralnej ewidencji pojazdów wprowadzanie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie danych popełniających wyżej wymienione naruszenia, o naruszeniach tych miały informować odpowiednie organy, ale tylko te, które wydały prawomocne rozstrzygnięcia w sprawie naruszeń: „W nowym ust. 1b w art. 102 zobowiązuje się administratora centralnej ewidencji pojazdów do przekazywania [starostom – przyp. red.] informacji o wskazanych wyżej przypadkach dających staroście podstawę do zatrzymania prawa jazdy. Przepis ten wejdzie w życie z dniem 4 stycznia 2016 r. [...] Od tego dnia CEK przejmie również prowadzenie ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, w której będą gromadzone

informacje także o wskazanych naruszeniach skutkujących czasowym zatrzymaniem prawa jazdy. Do tego czasu odpowiednie informacje będą przekazywane staroście przez organy wydające prawomocne rozstrzygnięcia, co wynika z zaproponowanych przepisów przejściowych.” (*ibidem*, s. 14). Oznacza to, że w niniejszym przypadku wola ustawodawcy nie została w pełni odzwierciedlona w postanowieniach ustawy, albowiem te przewidują przekazywanie staroście informacji o omawianych naruszeniach nie tylko przez podmiot wydający w sprawie prawomocne rozstrzygnięcie, ale też przez podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, nawet jeżeli naruszenie to nie było potwierdzone prawomocnym orzeczeniem lub mandatem, a kierujący podważał fakt jego popełnienia.

Celem wprowadzenia rozwiązań określonych w art. 102 ust. 1c u.k.p. było maksymalne skrócenie okresu pomiędzy wykryciem naruszenia, a faktyczną sankcją za jego popełnienie: „Nadanie tego rygoru [rygoru natychmiastowej wykonalności – przyp. własny] jest podyktowane ochroną bezpieczeństwa użytkowników dróg poprzez niezwłoczne, czasowe wyeliminowanie z ruchu kierującego karygodnie naruszającego przepisy ruchu drogowego w sposób, o którym mowa” (*ibidem*, s. 14). Wydaje się, że podobnym założeniem musiał kierować się ustawodawca, wprowadzając do art. 102 u.k.p. ust. 1da, skracający czas na wydanie decyzji administracyjnej przez starostę do 21 dni. W tym miejscu wypada jednak zauważyć – co podkreślał już Trybunał na kanwie spraw z zakresu postępowania karnego – że cel przepisu, jakim jest szybkość postępowania nie uzasadnia naruszania konstytucyjnych gwarancji jednostki do rzetelnego i sprawiedliwego procesu: „Ograniczenie uprawnień procesowych stron postępowania karnego w rozważanym przez Trybunał Konstytucyjny przypadku należy uznać za pozbawione dostatecznych racji. [...] Preferowanie szybkości postępowania za cenę ryzyka dokonania ustaleń nieprawidłowych może prowadzić do poważnych błędów w orzekaniu (zob. wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09).

Podsumowując powyższe rozważania, należałoby uznać, że zasadniczym powodem wprowadzonej zmiany była chęć poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego poprzez wprowadzenie dodatkowej – poza wykroczeniową – sankcji w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy, którą objęte byłyby osoby dopuszczające się naruszeń polegających na przekroczeniu limitu prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h oraz przewozu liczby osób ponad liczbę przewidzianą dla danego pojazdu mechanicznego. Dotkliwość tej sankcji miałaby się przejawiać nie

tylko w jej wymiarze, ale także w szybkości jej orzekania, o czym świadczy m.in. skrócony okres na przeprowadzenie postępowania administracyjnego oraz nadanie decyzji organu pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zauważyć w tym miejscu wypada, że dobra chronione tymi przepisami są w gruncie rzeczy zbieżne z dobrami chronionymi przez przepisy rozdziału XI ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.; dalej: k.w.). W literaturze dominuje bowiem pogląd, że „dobrami chronionymi przez przepisy Rozdziału XI KW są, z jednej strony – bezpieczeństwo w komunikacji, z drugiej zaś – porządek w komunikacji. Stąd też niekiedy wyróżnia się wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i wykroczenia przeciwko porządkowi, aczkolwiek precyzyjne przeprowadzenie takiego rozróżnienia jest dość trudne, jeśli w ogóle możliwe, gdyż z reguły wykroczenia przeciwko porządkowi godzą również w bezpieczeństwo.” (zob. W. Radecki [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, Legalis, komentarz wprowadzający do rozdziału XI, nb. 4).

W powyższym kontekście zauważyć należy, że w przypadku art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., inaczej niż w przypadku innych rozwiązań proponowanych w ustawie nowelizującej, projektodawca nie wyjaśnia szerzej przyczyn objęcia tych sankcji reżimem z zakresu prawa administracyjnego, nie zaś karnego. Zauważyć też można, że projekt ustawy nowelizującej zawiera również propozycję zmiany polegającej na dodaniu do art. 94 k.w. paragrafu 3, przewidującego możliwość orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów w razie popełnienia wykroczenia określonego w paragrafie 1 tegoż przepisu (prowadzenie pojazdu bez wymaganych uprawnień). Podobnie i w tym wypadku inicjator postępowania legislacyjnego nie wyjaśnia przyczyn przyjęcia różnych reżimów prawnych dla sankcji związanej z czasowym pozbawieniem uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w wypadku wykroczeń usystematyzowanych w tym samym rozdziale k.w.

2. Biorąc pod uwagę fakt, że instytucja sankcji administracyjnej przewidzianej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. jest środkiem nie tylko o charakterze prewencyjnym, ale i represyjnym i pełni w praktyce rolę bardzo zbliżoną do zakazu prowadzenia pojazdów orzekałego jako środek karny w sprawach o wykroczenia, istotne wydaje się porównanie z jednej strony zakresów stosowania obu regulacji, z drugiej zaś gwarancji przysługujących osobom, wobec których środki te mogą być orzekane.

Zakaz prowadzenia pojazdów wymieniony został jako jeden ze środków karnych możliwych do orzeczenia wobec sprawców wykroczeń, określonych w art. 28

§ 1 k.w. W myśl art. 29 § 1-4 k.w. zakaz prowadzenia pojazdów wymierza się w miesiącach lub latach, na okres od 6 miesięcy do 3 lat i obowiązuje on od uprawomocnienia się orzeczenia, przy czym na poczet tego zakazu zalicza się okres zatrzymania prawa jazdy lub innego dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdu. Jak wskazuje J. M. Wojciechowski „[i]stotą komentowanego zakazu jest czasowe pozbawienie sprawcy wykroczenia możliwości prowadzenia pojazdów. Orzeczenie tego środka ma głównie wymiar prewencyjny – ma utrudniać lub uniemożliwiać sprawcy popełnienie kolejnego czynu zabronionego [...] Jego skutki mogą być dla sprawcy dalece bardziej dolegliwe niż w przypadku najbardziej surowych kar orzekanych za wykroczenia. Przesądza o tym nie tylko rola i znaczenie pojazdów (zwłaszcza mechanicznych) w życiu codziennym, ale przede wszystkim fakt, że Kodeks wykroczeń, w odróżnieniu od Kodeksu karnego, nie zawiera regulacji pozwalających na skrócenie okresu trwania tego zakazu” (zob. J. M. Wojciechowski [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, WKP 2021, komentarz do art. 29, nb. 2 i 4). Zakaz prowadzenia pojazdów, podobnie jak inne środki karne przewidziane przez k.w., można orzec tylko w wypadkach, jeżeli są one przewidziane w przepisie szczególnym, a orzeka się, jeżeli przepis szczególny tak stanowi (art. 28 § 2 k.w.). Jako przykłady wykroczeń, które wiążą się z obligatoryjnym orzeczeniem zakazu prowadzenia pojazdów można wymienić m.in. prowadzenie pojazdu w stanie po spożyciu alkoholu (art. 87 k.w.) oraz nieudzielenie pomocy ofierze wypadku (art. 93 k.w.). Ponadto sądy mają możliwość orzeczenie wymienionego środka karnego także w przypadku wykroczeń takich jak np. spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu lądowym (art. 86 k.w.), niezastosowanie się do znaku lub sygnału drogowego (art. 92 k.w.) lub prowadzenie pojazdu bez wymaganych uprawnień (art. 94 k.w.).

Ścieżka postępowania w wypadku wykrycia naruszenia zagrożonego środkiem karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów przedstawia się następująco.

Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 450 ze zm., dalej: p.r.d.) policjant może zatrzymać prawo jazdy wydane w kraju za pokwitowaniem w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów. Informację o zatrzymaniu prawa jazdy Policja przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni według właściwości, sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie lub prokuratorowi (art. 136 ust. 1 p.r.d.). W terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji

o zatrzymaniu prawa jazdy prokurator (w trakcie postępowania przygotowawczego) lub sąd właściwy do rozpoznania sprawy (po przekazaniu sprawy do sądu) wydaje postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy, na które służy zażalenie. O postanowieniu o zatrzymaniu prawa jazdy zawiadamia się właściwego starostę (art. 137 ust. 1-3 p.r.d.).

O zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów orzeka w pierwszej instancji sąd rejonowy (art. 9 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 457 ze zm.; dalej: k.p.w.). Sądem odwoławczym do rozpoznania apelacji oraz zażaleń na postanowienia i zarządzenia zamykające drogę do wydania wyroku, w sprawach o wykroczenia podlegające właściwości sądów powszechnych jest sąd okręgowy (art. 14 § 1 pkt 1 k.p.w.).

Orzekając w sprawach o wykroczenia, a tym samym również o środku karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, sąd winien kierować się zasadą prawdy materialnej (art. 2 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 534 ze zm.; dalej: k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.w.). Jak wskazał Sąd Najwyższy oznacza to, że „[p]olski model postępowania karnego nie tylko nie zabrania, lecz - stosownie do dyrektywy określonej w art. 2 § 2 k.p.k. (zasady prawdy materialnej) - wprost obliguje sąd do poczynienia w sprawie możliwie najpełniejszych, odpowiadających prawdzie ustaleń. Jeżeli wskazują na to wyniki postępowania dowodowego, sąd obowiązany jest odtworzyć stan faktyczny i dać temu stosowny wyraz także w opisie przypisywanego oskarżonemu czynu, choćby opis ten, a nawet kwalifikacja prawna czynu miały odbiegać od tych ujętych w akcie oskarżenia.” (wyrok SN z 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV KK 160/19, zob. też orzeczenia SN z: 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt V KK 13/13; 18 stycznia 2011 r., sygn. akt IV KK 132/10). Skład orzekający ma prawo do dokonywania swobodnej oceny dowodów (art. 7 k.p.k. w zw. z art. 8 k.p.w.), a podstawę wyroku może stanowić tylko całokształt okoliczności ujawnionych w postępowaniu, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia (art. 34 k.p.w.). Jak wskazuje się w literaturze, oznacza to, że „sąd *meriti* jest zobowiązany do poddania w toku procesu, a w szczególności w fazie wyrokowania, drobiazgowej analizie wszelkich okoliczności sprawy istotnych z punktu widzenia prawidłowego rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu. Z taką samą uwagą i według tożsamyh reguł sąd ten powinien rozważyć i ocenić dowody zarówno obciążające, jak i odciążające. Następnie zaś powinien zająć w odniesieniu do tych kwestii kompleksowe, logiczne

i wyczerpujące stanowisko w części motywacyjnej wyroku” (zob. K. Dąbkiewicz [w:] *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, wydanie II, red. K. Dąbkiewicz, WKP 2017, komentarz do art. 34, nb. 2).

Materialnoprawne podstawy zatrzymania prawa jazdy w przypadku przekroczenia prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h lub przewozu osób ponad limit wyznaczony w dowodzie rejestracyjnym lub wynikający z konstrukcji pojazdu znajdują się w p.r.d.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 p.r.d. dopuszczalna prędkość pojazdu lub zespołu pojazdów na obszarze zabudowanym wynosi 50 km/h, a w strefie zamieszkania 20 km/h, natomiast w myśl art. 21 ust. 1 p.r.d. organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym.

W myśl art. 63 ust. 1 p.r.d., przewóz osób może odbywać się tylko pojazdem do tego przeznaczonym lub przystosowanym, a liczba przewożonych osób nie może przekraczać liczby miejsc określonych w dowodzie rejestracyjnym lub liczby miejsc wynikającej z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu.

Ścieżka postępowania w sytuacji wykrycia naruszenia określonego w art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 u.k.p. opiera się o analogiczne zasady, co w przypadku ujawnienia wykroczenia drogowego zagrożonego środkiem karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, z tą różnicą, że zatrzymanie prawa jazdy przez kontrolującego jest obligatoryjne, a zatrzymany dokument przekazany zostaje bezpośrednio do starosty, który wydaje w tej sprawie decyzję administracyjną. Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 2a i 2b p.r.d. policjant zatrzymuje za pokwitowaniem prawo jazdy wydane w kraju w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji. Informację o zatrzymaniu prawa jazdy Policja przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni właściwemu staroście (art. 136 ust. 1 p.r.d.). W myśl art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie

rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, przy czym prawo jazdy nie podlega zatrzymaniu jeżeli liczba nadmiarowych osób przewożonych w autobusie nie przekracza pięciu, natomiast w aucie osobowym, ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny – dwóch (art. 102 ust. 1a u.k.p.). Decyzja starosty w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy winna być wydana w terminie nie dłuższym niż 21 dni (art. 102 ust. 1da u.k.p.). Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 102 ust. 1c u.k.p.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, podstawą wydania przez starostę decyzji jest informacja podmiotu, który ujawnił naruszenie lub który wydał prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie naruszenia.

Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. starosta wydaje w oparciu o przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.). Jednocześnie decyzja starosty w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. jest decyzją o charakterze związanym. Pojęcie decyzji związanej ukształtowało się w i orzecznictwie sądowo-administracyjnym dla określenia decyzji, których treść jest ściśle określona przepisami, a proces oceny organu wydającego jest ograniczony do minimum (wydający decyzję organ sprawdza jedynie, czy są spełnione przesłanki jej wydania). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „[d]ecyzja określana jest, jako związana, gdy nie pozostawia organowi administracyjnemu «luzu decyzyjnego», jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Wprawdzie norma prawna może dopuszczać ograniczony luz decyzyjny, gdy organ dokonuje wyboru konsekwencji (z kilku przypadków, w granicach rozpiętości tzw. widełek), ale jest związany normatywnymi dyrektywami wyboru konsekwencji, co stanowi nadal postać decyzji związanej” (wyrok NSA z 13 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1835/12).

Norma dekodowana z badanych przepisów jednoznacznie wskazuje, że starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem na podstawie informacji podmiotu, który ujawnił w naruszenie lub który wydał prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie naruszenia, nie pozostawiając w tym wypadku organowi żadnego luzu decyzyjnego ani w zakresie oceny dowodów, ani w zakresie miarkowania sankcji. Oznacza to *de iure*, że treść decyzji starosty

determinowana jest wyłącznie informacją przekazaną przez podmiot, który wykrył naruszenie lub orzekł prawomocnie w przedmiocie tego naruszenia, której treści strona nie jest w stanie kwestionować dostępnymi dla niej środkami dowodowymi. Decyzja starosty w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy podlega co prawda kontroli instancyjnej samorządowego kolegium odwoławczego (art. 127 § 1 i 2 k.p.a. w zw. z art. 17 pkt 1 k.p.a.), tym niemniej kontrola ta również ograniczać się musi do zbadania formalnoprawnych przesłanek wydania decyzji. Ostateczna decyzja, zapadła w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty, może podlegać wzruszeniu na drodze postępowania sądowo-administracyjnego inicjowanego skargą uprawnionego podmiotu do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 1 w zw. z art. 50 § 1 w zw. z art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz. U. 2019 poz. 2325, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), a w dalszej kolejności ewentualną skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 173 § 1 p.p.s.a.). Pamiętać jednak przy tym należy, że zadaniem sądów administracyjnych będzie wyłącznie zbadanie zgodności z prawem wydanej decyzji (czyli formalnych podstaw ich wydania), nie zaś ocena dowodów czy adekwatności nałożonych sankcji administracyjnych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż powyższa kwestia była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 24/15, w kontekście zastosowania zasady ochrony słusznego interesu strony, wyrażonej w art. 7 k.p.a. W uzasadnieniu wyroku z 11 października 2016 r. Trybunał stwierdził m.in., że „[n]ie ma również możliwości odstąpienia przez właściwy organ od zatrzymania prawa jazdy z uwagi na potrzebę ochrony słusznego interesu strony, z powołaniem się na art. 7 kpa. Zgodnie z tym przepisem, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W doktrynie prawa podkreśla się, że treść decyzji może być częściowo determinowana zasadą uwzględniania słusznego interesu obywateli, o którym mowa w art. 7 kpa, jednakże tylko wówczas, gdy prawo materialne przyznaje organowi administracji publicznej pewien zakres luzu decyzyjnego, a zatem, gdy decyzja administracyjna jest podejmowana na podstawie tzw. uznania administracyjnego [...] Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że «w sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej (...) nie ma podstaw do stosowania art. 7 kpa, który

dotyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu» (wyrok NSA w Katowicach z 18 grudnia 1995 r. w sprawie SA/Ka 2198/94, Lex nr 27111)” (wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15).

Dalej idące stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jeszcze przed wydaniem uchwały 7 sędziów NSA z 1 lipca 2018 r. sygn. akt I OPS 3/18 w orzecznictwie dominował pogląd, zgodnie z którym wyłączną przesłanką wydania przez starostę decyzji administracyjnej w sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h jest informacja przekazana przez właściwy podmiot, a jej treść nie powinna być przedmiotem oceny w postępowaniu administracyjnym czy sądowo-administracyjnym: „Literalne brzmienie przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. dowodzi, że przedmiotowe orzeczenie ma charakter związany. Samo rozstrzygnięcie oraz jego zakres nie zostało pozostawione swobodnemu uznaniu organu administracyjnego. Oznacza to, że w razie otrzymania zawiadomienia o naruszeniu wskazanego wyżej przepisu ruchu drogowego - na skutek zawiadomienia właściwego organu - starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ ten nie jest przy tym uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym.” (wyrok NSA z 4 października 2017 r. sygn. akt I OSK 490/17, zob. też wyroki NSA z: 18 kwietnia 2018 r, sygn. akt I OSK 2578/17; 18 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 3924/18; wyrok WSA w Olsztynie z 1 września 2017 r., sygn. akt II SA/OI 493/17).

3. W opinii Sejmu, analizowane przepisy są niezgodne ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że sankcja zatrzymania prawa jazdy, wbrew twierdzeniu projektodawcy, ma głównie charakter represyjny. Wynika to nie tyle z przepisów wskazujących na materialne przesłanki zastosowania wspomnianej dolegliwości, co przepisów proceduralnych regulujących to, w jaki sposób rzeczona sankcja jest egzekwowana. Zatrzymanie prawa jazdy ma być „karą” nie tylko bolesną, ale też nieuchronną i natychmiastową. Kierujący traci uprawnienia do kierowania pojazdami natychmiast po ujawnieniu naruszenia, wyłącznie na podstawie jednostronnej oceny organu kontrolującego, która następnie jest sankcjonowana decyzją starosty.

W tym kontekście brak zapewnienia jednostce jakichkolwiek możliwości prawnych kwestionowania ustaleń dokonanych przez kontrolującego jeszcze na etapie postępowania administracyjnego jest nie do pogodzenia z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej. Zasady te determinują obowiązek państwa w zapewnieniu jednostkom pewnego bezpieczeństwa prawnego i ochrony przed arbitralnością decyzji organów państwowych. Obowiązek ten wyrażać się musi między innymi w zagwarantowaniu jednostce możliwości przedstawienia jej racji, wskazania dowodów potwierdzających jej stanowisko lub zawnioskowania o przeprowadzenie takich dowodów z urzędu. Jednocześnie prawo do przedstawienia dowodów nie może być wyłącznie prawem natury formalnej. Zarówno organ jak i sąd muszą mieć obowiązek dowody te rozpatrzyć merytorycznie i wziąć je pod uwagę na etapie badania sprawy, a swoją decyzję oprzeć na całości zebranego materiału, kierując się zasadą prawdy materialnej.

Zaznaczyć trzeba, że orzecznictwo administracyjne utrwaliło jednolity pogląd, zgodnie z którym norma prawna wywodzona z przepisów art. 102 ust. 1 u.k.p. i art. 7 ust.1 pkt 2 ustawy nowelizującej nie daje organowi orzekającemu możliwości uwzględnienia okoliczności innych niż okoliczność działania w stanie wyższej konieczności (art. 102 ust. 1aa u.k.p.), w tym okoliczności takich jak błędny pomiar prędkości czy nieprawidłowe oznakowanie drogowe.

Jednocześnie proponowane przez sądy administracyjne rozwiązanie, zgodnie z którym strona po prawomocnym wyroku uniewinniającym od zarzutu popełnienia wykroczenia miałaby prawo żądania wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. oraz wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym względem Skarbu Państwa (por. np. wyroki NSA z: 13 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2026/20; 24 sierpnia 2020 r. I OSK 2422/19; 13 listopada 2019 r. sygn. akt I OSK 802/17; 4 grudnia 2019 r. sygn. akt I OSK 670/17), uznać należy za dalece niewystarczające dla realizacji gwarancji sprawiedliwości proceduralnej i lojalności państwa. W pierwszej kolejności założenie takie nie uwzględnia przypadków, w których sąd rozpatrujący sprawę o wykroczenie nie dokonał ustaleń merytorycznych i umorzył postępowanie, np. z uwagi na przedawnienie karalności sądownego wykroczenia. Po drugie przyjęcie takiego rozwiązania przerzuciłoby na jednostkę ciężar udowodnienia jej racji zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i w procesie cywilnym o odszkodowanie od

Skarbu Państwa. Pamiętać trzeba przy tym, że postępowanie czy to sądowe, czy administracyjne, jest z perspektywy jednostki procesem czasochłonnym, kosztownym i stresogennym. Argumentem najistotniejszym wydaje się jednak nieodwracalność faktycznych skutków decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Z perspektywy kierowców zawodowych, taksówkarzy czy motorniczych nawet czasowa utrata uprawnień do kierowania pojazdami, może wiązać się z utratą pracy i źródła utrzymania, co – biorąc pod uwagę, że mogą być oni jedynymi żywicielami rodziny – odbiłoby się negatywnie nie tylko na nich samych, ale i na ich najbliższych.

4. Podobne argumenty, w opinii Sejmu, przemawiają również za uznaniem niekonstytucyjności badanych przepisów względem wzorców wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż prawo do sądu nie jest wyłącznie uprawnieniem natury formalnej, lecz obejmuje również obowiązek zagwarantowania jednostce prawa do merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Takie zobowiązanie nałożone na ustawodawcę ma na celu chronić jednostkę przed arbitralnością decyzji organów państwowych i zapewnić jej po pierwsze prawo dostępu do sądu, po drugie prawo do rzetelnego procesu przed tym sądem, a po trzecie gwarancję, że sąd ten oceni nie tylko formalną legalność działania organów, ale też merytoryczną poprawność podjętych przez nich decyzji lub stawianych przez nią zarzutów. Jak wskazuje Trybunał w wyroku z 12 maja 2003 r., „[c]elem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Dla zapewnienia realizacji tego celu decydujące jest ujęcie zakresu «sprawy» na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wypracowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego koncepcja troistości elementów składających się na prawo do sądu (sam dostęp do sądu, odpowiednio ukształtowanej, rzetelnej procedury oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50) zmierza natomiast do sprecyzowania kryteriów «prawa do wymiaru sprawiedliwości» przez wskazanie cech, jakim ten wymiar sprawiedliwości powinien odpowiadać. [...] w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia [...] w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie

gwarantowane wolności (prawa) jednostki” (wyrok TK z 12 maja 2003 r. sygn. akt SK 38/02).

Zaskarżone przepisy takich gwarancji jednostce nie zapewniają. Co prawda formalne prawo jednostki do sądu zostało zachowane, albowiem od decyzji samorządowego kolegium odwoławczego stronie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jednak sąd ten winien ograniczyć się wyłącznie do zbadania zachowania przez organy wymogów formalnych wydania decyzji o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, nie mając przy tym możliwości dokonania merytorycznej oceny zgromadzonych dowodów. Stanowisko takie można znaleźć w omawianej uchwale NSA: „należy zwrócić uwagę, że na podstawie art. 7 k.p.a. i przepisów szczegółowych (np. art. 78 § 1 i 2 k.p.a.) przedmiotem postępowania dowodowego są fakty mające znaczenie dla sprawy, a zatem dotyczące danej sprawy administracyjnej oraz mające znaczenie prawne [...] W sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym o zakresie prowadzonego postępowania dowodowego przesądza treść art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy k.k. Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowi informacja Policji o ujawnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie.” (uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18). Podziela je również Trybunał Konstytucyjny, zaznaczając, iż „sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy wymaga stworzenia sądowi ustawowych ram pozwalających na uwzględnienie wszelkich okoliczności sprawy, w tym również tych uzasadniających odstępnie od zastosowania sankcji administracyjnej. W niniejszej sprawie sądem właściwym do rozpoznania skargi od decyzji SKO jest sąd administracyjny. Zgodnie z art. 184 Konstytucji tego rodzaju sąd sprawuje kontrolę nad działalnością administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Kryterium tej kontroli jest zgodność z prawem decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć organów administracyjnych. Zatrzymanie prawa jazdy, w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierującego pojazdem na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h, jest zatem w obecnym stanie prawnym zgodne z przepisami prawa nawet wówczas, gdy sąd karny [...] stwierdzi, że wykroczenie z art. 92a kw nie zostało popełnione” (wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15). Brak możliwości przeprowadzenia przez sąd merytorycznej weryfikacji

decyzji starosty powiatowego i samorządowego kolegium odwoławczego, uniemożliwia dokonanie oceny realizacji przez organy zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), która jest kluczowym elementem każdego postępowania administracyjnego.

5. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „dwuinstancyjność postępowania ma niewątpliwie na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji” (wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 61/12). Dla realizacji tego celu konieczne jest zapewnienie organowi odwoławczemu możliwości dokonania merytorycznej analizy sprawy, tj. ponownego zbadania nie tylko tego czy spełnione zostały przesłanki formalne wydania rozstrzygnięcia, ale też zbadania czy rozstrzygnięcie to jest właściwe co do meritum. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Trybunału z 15 grudnia 2008 r., zgodnie z którym środek zaskarżenia „musi być efektywny, czyli musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylecia bądź zmiany” (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07). W orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego jednolity jest też pogląd, iż ewentualne „ustanawianie wyjątków wobec prawa zaskarżenia musi przebiegać przy poszanowaniu kryteriów i wymagań ogólnie wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Musi więc znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być «konieczne w demokratycznym państwie», czyli szanować zasadę proporcjonalności” (zob. np. wyrok TK z 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07). Z uwagi jednak na fakt, że – podobnie jak w przypadku prawa do sądu – zarówno procedura administracyjna jak i następujące po niej procedura sądowo-administracyjna przewidują formalną możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć organu pierwszej instancji (decyzji starosty/orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego), projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej pominął całkowicie kwestię ograniczenia gwarancji konstytucyjnej jaką jest prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

6. Na marginesie powyższych rozważań należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym istnieje dualizm postępowania w sprawie o jedno naruszenie, gdyż odpowiedzialny za takie naruszenie może z jednej strony ponieść sankcję administracyjną wynikającą z u.k.p., z drugiej może być podmiotem w postępowaniu

w sprawie o popełnienie wykroczenia. W praktyce niweczy to zamysł ustawodawcy, zgodnie z którym celem wprowadzenia art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. było szybkie wyciągnięcie konsekwencji prawnych wobec sprawcy naruszenia. Konieczność przeprowadzenia dwóch niezależnych od siebie, lecz w znacznej mierze pokrywających się dowodowo postępowań doprowadzić musi do tego, że jednostka w ostatecznym rozrachunku będzie dłużej oczekiwać na prawomocne zakończenie sprawy w każdym jej aspekcie prawnym. Okres ten wydłuży się jeszcze bardziej w sytuacji, kiedy – na skutek uniewinnienia w sprawie o wykroczenie – strona będzie miała prawo do złożenia wniosku o wznowienia postępowania administracyjnego oraz do wystąpienia z pozwem o odszkodowanie od Skarbu Państwa, czym otworzy nowe, nieraz wieloletnie, spory prawne.

7. Mając powyższe na uwadze, Sejm stoi na stanowisku, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1 c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej są **niezgodne** z art. 45 ust. 1, art. 78 oraz z zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

VI. Dodatkowe wnioski Sejmu

Jednocześnie Sejm pragnie podkreślić, iż nie kwestionuje zasadności założenia, które przyświecało projektodawcy ustawy zmieniającej, a którym jest poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o rozważenie przez Trybunał możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów, celem rozważenia przez ustawodawcę wprowadzenia ewentualnej nowelizacji w zakresie prawa wykroczeń. Zauważyć bowiem należy, że w obecnym stanie prawnym przekroczenie prędkości, w myśl art. 92a k.w., stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny. Z kolei przekroczenie limitu przewożonych osób stanowi wykroczenie określone w art. 97 k.w., i również zagrożone jest karą grzywny. Żaden z wymienionych przepisów poza wskazaną w nich karą grzywny nie przewiduje dodatkowej sankcji w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Wskazany środek karny mógłby być orzeczony jedynie w przypadku, w którym przepis szczególny pozwala sądom na jego nałożenie (art. 28 § 2 k.w.). Oznacza to, że w wypadku wyeliminowania badanych przepisów z obrotu prawnego, wobec osób

dopuszczających się określonych w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. naruszeń nie mógłby zostać orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów na podstawie przepisów z zakresu prawa wykroczeń, a konsekwencją obu naruszeń pozostawałoby jedynie obciążenie sprawcy karą grzywny.

MARSZAŁEK SEJMU

E t Witek