



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 25/05/2021

II.511.326.2021.PZ

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Sygn. akt K 4/21

W związku z otrzymanym w dniu 27 kwietnia 2021 r. zawiadomieniem o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, sygn. akt P 4/21, działając na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1268 z późn. zm., dalej: u.k.p.) 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 z późn. zm.) - rozumiany w ten sposób, iż przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie obejmuje weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd, a także nie obejmuje możliwości weryfikacji informacji o liczbie przewożonych osób w chwili stwierdzenia naruszeń, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b oraz art. 135a ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 450 z późn. zm., dalej: p.r.d.) - jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 78 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2021 r. do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło zawiadomienie o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, sygn. akt P 4/21, 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 2020 r., poz. 1268 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. poz. 541 ze zm.) są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wskazanego wniosku wskazano, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wojewódzkich sądów administracyjnych wyrażany jest w zasadzie jednolity pogląd, że podstawą decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust.1 pkt 4 u. k. p. jest jedynie informacja uzyskana od podmiotu, który ujawnił kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym i przesądza ona o obowiązku wydania takiej decyzji i zakresie jej kontroli¹. Jednocześnie wskazuje się, że art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw ma charakter proceduralny. Wynika z niego, że wskazana w nim „informacja” pełni w istocie rolę sformalizowanego źródła wiedzy o popełnionym wykroczeniu, a przekazanie tej informacji jest zdarzeniem mającym doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy”². Ponadto stwierdza się, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości. Z woli ustawodawcy, organ opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego, stanowiąc dowód tego, co zostało w nim stwierdzone. Zatrzymanie prawa jazdy ma bowiem w tym przypadku charakter prewencyjny, mający służyć zapobieganiu

¹ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., I OSK1524/20, LEX nr 3097701; wyrok NSA z dnia 6 października 2020 r., I OSK 2491/18, LEX nr 3081630; wyrok NSA z dnia 10 marca 2020 r., I OSK 2042/18, LEX nr 2979599; wyrok WSA w Kielcach z dnia 18 kwietnia 2019 r., II SA/Ke 33/19, LEX nr 2657729; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 października 2018 r., III SA/Gd 614/18 LEX nr 2572207; wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2018 r., VII SA/Wa 1257/17 LEX nr 2560337; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 1 września 2017 r., II SA/Ol 493/17, LEX nr 2370275; wyrok WSA w Kielcach z dnia 31 sierpnia 2017 r., II SA/Ke 244/17, LEX nr 2366700; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 marca 2017 r., III SA/Gd 886/16, LEX nr 2277053.

² Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2018 r. I OSK 2517/17, LEX nr 2542722; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., I OSK 1507/17, LEX nr 2439474.

dalszym naruszeniom w danym okresie³. Podkreśla się zarazem, że: „organ prowadzący postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴.

W uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, po analizie wzorców konstytucyjnych, podkreślono również, że zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym nie dopuszcza się dowodów w celu zweryfikowania danych zawartych we wniosku organu kontroli ruchu drogowego. Kierujący pojazdem *de facto* nie ma żadnych możliwości ochrony swoich praw zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym. W rzeczywistości, o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (o ile osoba, której zostało zatrzymane prawo jazdy uruchomiła procedurę odwoławczą) przesądza 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. Trudno więc w takiej sytuacji w ogóle mówić o samodzielności organu administracyjnego oraz o kontroli sądowej jego decyzji. Przyznanie kompetencji w zakresie arbitralnego decydowania o zatrzymaniu prawa jazdy organowi kontroli ruchu drogowego, głównie Policji, bez możliwości weryfikacji okoliczności ją uzasadniających przez organ administracyjny i sądowy, jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP).

³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., II SA/OI 209/18, LEX nr 2504549; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., III SA/Gd 900/17, LEX nr 2470992; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2018 r., II SA/GI 933/17, LEX nr 2440245; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2017 r., VII SA/Wa 2417/16, LEX nr 2370044; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2017 r., II SA/GI 111/17 LEX nr 2308209; wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., VIII SA/Wa 1056/16, LEX nr 2308213.

⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 r., VII SAMa 2569/19, LEX nr 3050587; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2018 r., II SA/GI 1098/17, LEX nr 2458322; wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., III SA/Kr 1352/17, LEX nr 2443748; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 stycznia 2018 r., II SA/GI 926/17, LEX nr 2440685; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Rz 969/17, LEX nr 2431884; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/GI 170/17, LEX nr 2323105; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 czerwca 2017 r., II SA/GI 214/17, LEX nr 2328582; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 marca 2017 r., II SA/GI11286/16, LEX nr 2258285; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., II SA/GI 192/16, LEX nr 2158482.

Odnosząc się do tez postawionych we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a tylko skrótowo zarysowanych powyżej, z uwagi na wymogi formalne, w pierwszej kolejności wskazać należy, że zaskarżony przepis art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., stanowią, że 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” oraz gdy „kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji; 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 (Dz. U. z 2019 r. poz. 2475 i 2493 oraz z 2020 r. poz. 400, 462 i 875), o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące”. Unormowania zawarte w art. 102 ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da wskazane we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego uzupełniają przedmiotowe regulacje, lecz ich treść pozostaje bez wpływu na relację braku zgodności art. art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 78 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, stanowi natomiast, że „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 ustawy zmienianej w art. 5 (u.k.p.): 1) podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy wymienionej w art. 4 (p.r.d.) lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie, niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem; 2) podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 1d i art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w art. 5, jest informacja, o której mowa odpowiednio w pkt 1 lub 3”.

Wskazane przypisy, zgodnie z treścią uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18⁵, interpretowane są w ten sposób, że przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie obejmuje weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd w chwili stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d., który stanowi, że „Policjant zatrzyma prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”.

W moim przekonaniu wskazane przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. 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 - są niezgodne z postanowieniami zawartymi w art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”; w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”; w art. 78 Konstytucji RP, który stanowi, że „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa” oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Wyrażam bowiem pogląd, że dające się wyprowadzić z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wzorce kontroli konstytucyjnej w postaci zasady demokratycznego państwa prawnego i stojącej u jej podstaw zasady bezpieczeństwa prawnego jednostki (tzw. zasada zaufania), prawa do sądu i stojącej u jej podstaw zasady prawdy materialnej, zasada dwuinstancyjności postępowania oraz konstytucyjnego zakazu naruszania istoty wolności i

⁵ LEX nr 2688159.

praw, ujęte łącznie, wyznaczają minimalny standard postępowania dowodowego w sprawach administracyjnych, sprawach sądowno-administracyjnych oraz w sprawach sądowych, który nie może być wyłączony przez normy niższej rangi, w tym przepisy ustawy. Zasada zaufania jednostki do państwa i stanowiącego przez nie prawa, nazywana też zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki⁶. Obywatel działając w zaufaniu do państwa powinien mieć perspektywę kształtowania swojej sytuacji prawnej w postępowaniu przed organem administracji oraz sądem administracyjnym poprzez możliwość zainicjowania postępowania dowodowego zmierzającego do realizacji zasady prawdy materialnej rozumianej jako dyrektywa optymalizacyjna. Przez zasadę prawdy materialnej rozumiem dyrektywę kierunkową⁷ nakazującą takie ukształtowanie „postępowania dowodowego w konkretnym przypadku, by reguły wykonania czynności dowodowych oceniane kompleksowo, stwarzały największe prawdopodobieństwo zgodności ustaleń poczynionych przez sąd z korespondencyjnym rozumieniem prawdy”⁸. Jej osiągnięcie nie ma charakteru absolutnego, gdyż jest ona ograniczona innymi zasadami i faktyczną możliwością odtworzenia rzeczywistego stanu rzeczy⁹. Podzielam jednakże stanowisko, że sprawiedliwa decyzja może zapaść tylko w oparciu o prawdziwe ustalenia faktyczne¹⁰. Nie może budzić wątpliwości twierdzenie, że „najdoskonalsze nawet prawo materialne, w idealny sposób sformułowane, odzwierciedlające wszystkie podstawowe oceny aprobowane w danym społeczeństwie i uwzględniające najdoskonalsze osiągnięcia nauki i techniki – może się okazać narzędziem społecznie chybionym, jeżeli zastosuje się je nie do rzeczywistych

⁶ P. Tuleja, *Objaśnienia do art. 2 Konstytucji RP w: Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223-224; Zob. szer. J. Chmielewski, *Zasada zaufania jako zasada konstytucyjna*, w: *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 75-92; Zob. szer. J. Chmielewski, *Zasada zaufania jako zasada ogólna postępowania administracyjnego w: Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 92-105; P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji RP*, Warszawa 2011, s. 83-89.

⁷ Zob. J. Jodłowski, *Zasada prawdy materialnej - obowiązek ustalenia faktów zgodnych z rzeczywistością czy dyrektywa optymalizacyjna? w: Kontradiktoryjność w polskim procesie karnym*, red. P. Wiliński, Warszawa 2013, s. 553-567; B. Janusz-Pohl, *Uwagi na marginesie książki Jana Jodłowskiego Zasada prawdy materialnej w postępowaniu karnym. Analiza w perspektywie funkcji prawa karnego (Wolters Kluwer 2015, ss. 465)*, *Ius Novum*, 2016 nr 3, s. 149-158.

⁸ Zob. J. Jodłowski, *Zasada prawdy materialnej - obowiązek ustalenia faktów zgodnych z rzeczywistością czy dyrektywa optymalizacyjna? w: Kontradiktoryjność w polskim procesie karnym*, red. P. Wiliński, Warszawa 2013, s. 567; tzw. korespondencyjna teoria prawdy – zob. szer. T. Gizbert-Studnicki, *Prawda sądowa w postępowaniu cywilnym*, *Państwo i Prawo* 2009, z. 7, s. 9.

⁹ T. Gizbert-Studnicki, *Prawda sądowa w postępowaniu cywilnym*, *Państwo i Prawo* 2009, z. 7, s. 19.

¹⁰ J. Wróblewski, *Z zagadnień „prawdy sądowej”*. *Studia Kryminologiczne Kryminalistyczne i Penitencjarne*, Warszawa 1975, t. 2, s. 9.

sytuacji faktycznych, lecz do sytuacji błędnie rozpoznanych¹¹. W konsekwencji obowiązkiem ustawodawcy jest takie ukształtowanie prawa, by w jak największym stopniu zabezpieczyć możliwość adekwatnego odtwarzania rzeczywistych stanów faktycznych¹². W przypadku braku wypełnienia tego obowiązku przez ustawodawcę, możliwe jest zastosowanie takiej wykładni prawa, która uczyni realnym stosowanie standardu wynikającego ze wskazanych wzorców konstytucyjnych. Dodać tylko należy, że zasada prawdy obiektywnej jest wymieniana jako jedna z ogólnych zasad postępowania administracyjnego¹³. W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasada prawdy obiektywnej jest jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków”¹⁴.

Wychodząc z założenia, że osiągnięcie pewnego idealnego stanu, w ramach którego wszystkie decyzje organów państwa byłyby oparte na okolicznościach zgodnych z rzeczywistością, z faktycznym przebiegiem zdarzeń, jest w praktyce niemożliwe, należy jednak tak kształtować system prawny, aby był zbliżony do owego optimum.

Jak zostanie to wykazane w dalszej części niniejszego stanowiska, na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wyprowadzić standard postępowania dowodowego, który wyłącza możliwość takiego ukształtowania postępowania dowodowego, które w efekcie prowadzi do rezygnacji z zasady prawdy materialnej rozumianej jako dyrektywa kierunkowa. Nie trzeba przekonywać, że owa rezygnacja może nastąpić również poprzez ograniczenie przedmiotu postępowania dowodowego w sprawie administracyjnej oraz w sprawie sędow-administracyjnej.

Niezgodność art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. 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 z powołanymi wyżej wzorcami kontroli konstytucyjnej polega na tym, że przepisy te są na

¹¹ M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej w polskim procesie karnym*, Warszawa 2016, s. 101.

¹² Tamże, s. 101.

¹³ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016 nr 1, s. 269-290; E. Kosieradzka, M. Zdyb, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016 nr 1, s. 77-100; M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, passim; K. Ziemiński, *Problem funkcji i metody rekonstrukcji zasad ogólnych k.p.a.*, *Państwo i Prawo* 2009, z. 9, s. 7.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 r., P 1/87, LEX nr 25408.

tyle pojemne znaczeniowo, że mogą być i są interpretowane tak jak to uczynił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18. Jak to zostanie wykazane poniżej, w uchwale tej przyjęto taką wykładnię zaskarżonego art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. 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, która wyłącza, jako przedmiot postępowania dowodowego leżące u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy, weryfikację prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd w chwili stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d., a tym samym wykładnia ta narusza minimalny standard postępowania dowodowego dający się wyprowadzić z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Podkreślić należy w tym miejscu, że z przytoczonych ustaleń Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zawartych we wniosku inicjującym niniejsze postępowanie wynika, że wskazany wyżej pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uchwale z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18, stał się poglądem dominującym zarówno w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i w orzecznictwie samego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W tym kontekście konieczna jest analiza dwóch istotnych z punktu widzenia niniejszego wniosku orzeczeń. Pierwszym z nich jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15¹⁵, w ramach którego Trybunał stwierdził, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. p.r.d.: a) w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167), b) w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowania pojazdem z przekroczeniem

¹⁵ LEX nr 2135541.

dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Trybunał postanowił ponadto, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1157) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym wniosku Prokuratora Generalnego na skutek cofnięcia wniosku oraz na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Drugim istotnym orzeczeniem jest wspomniana już uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, w ramach której orzeczono, że 1) podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. 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 może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym; 2) 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 z późn. zm.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

W kolejnych akapitach niniejszego stanowiska wskazane zostanie, na czym polega niezgodność art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. 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 - w rozumieniu określonym w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18 - z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, biorąc pod uwagę wytyczne dotyczące standardu postępowania dowodowego w przedmiocie decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy sformułowane w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15.

Odwołując się do treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15, zaznaczyć należy, że zarówno w postępowaniu

karnym, jak i w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie, w tym również w odniesieniu do postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy i zażalenia na to postanowienie określonego w art. 136 ust. 3 ustawy p.r.d., postępowanie dowodowe zostało ukształtowane zgodnie z zasadą prawdy materialnej. Z punktu widzenia obywatela, decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy niesie za sobą takie same konsekwencje faktyczne, jakie wiążą się z zatrzymaniem prawa jazdy zarówno w postępowaniu karnym, jak i w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Różnica w charakterze tychże sankcji sama w sobie nie uzasadnia odstąpienia od zasady prawdy materialnej na gruncie postępowania administracyjnego i tym samym różnicowania gwarancji procesowych na niekorzyść podmiotów, o prawach których rozstrzyga organ administracyjny.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15, zapadł na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, z art. 2 Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz zgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm., dalej: k.p.a.) w związku z art. 53 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.), w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny przesądził w ramach tego wyroku jednoznacznie, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest

zgodny z art. 2 Konstytucji RP Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, (dalej: Protokół nr 7 do EKPC) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP).

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowany został w istocie automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy przez Policję i starostę w razie przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym oraz to, że zaskarżone przepisy nie zapewniają ukaranemu adekwatnych gwarancji procesowych. W zakresie powodów zakwestionowania owego automatyzmu i obligatoryjności wspomnianej sankcji Trybunał Konstytucyjny sprecyzował, że Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na ewentualne błędy pomiaru prędkości i tym samym ryzyko zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona. Pomiar prędkości może być bowiem nieprawidłowy z uwagi na wady techniczne sprzętu oraz uchybienia i nieprawidłowości ze strony osób, które sprzęt ten obsługują.

W zakresie tak ujętego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 k.p.a.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, organy administracji są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 § 1 k.p.a.). Na podstawie całokształtu materiału dowodowego organy oceniają, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k.p.a.). To oznacza, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji, gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tą okoliczność, kierowca

mógłby podnieść taki zarzut w odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 128 k.p.a.). Wydanie przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania obligowałoby kolegium do jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, bowiem ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 § 2 k.p.a.). Zarzut wadliwości postępowania administracyjnego polegającej na nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego w kwestii prawidłowości pomiaru prędkości pojazdu mógłby zostać podniesiony również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym kontroluje się legalność decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy i mógłby skutkować uchyleniem tej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie jest więc trafne stwierdzenie, że obecna procedura wprowadza automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy nawet w sytuacji błędu w zakresie ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h. Nadto wskazał, że uniewinnienie podsądnego w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie, w razie uprzedniego zakończenia postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy, będzie uprawniało stronę do żądania wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., bowiem ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany jest nową okolicznością faktyczną istotną dla tej sprawy. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zarzut braku adekwatnych gwarancji procesowych w opisanym powyżej zakresie nie jest zasadny, a w konsekwencji uznał, że postępowanie co do art. 78 Konstytucji RP jako wzorca kontroli powinno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny umorzył również na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 nieobowiązującej już obecnie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157 z późn. zm.) postępowanie w zakresie art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r., poz. 155 ze zm.) i dwóch dalszych przepisów, tj. art. 35 k.p.a. i art. 53 § 1 p.p.s.a.

Jak wspomniano, drugim orzeczeniem, które należy mieć na uwadze ze względu na przedmiot wniosku jest uchwała z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, w ramach której na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1

pkt 4 u.k.p. 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 może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W tym względzie Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że w orzecznictwie reprezentowany jest pogląd, iż w każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o przekroczeniu przez kierowcę dozwolonej prędkości o 50 km/h na terenie zabudowanym starosta zobowiązany jest do bezwzględnego wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy - sprawy ozn. sygn. akt: II SA/Bk 250/18, I OSK 2190/16. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę, że zgodnie 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, podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy mogą być dwójakiego rodzaju informacje: informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia i informacja o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia przypisującego odpowiedzialność za to naruszenie. Rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie stanowi mandat karny lub wyrok sądu karnego. W związku z tym należy odróżnić sytuację, w której do starosty wpływa informacja o ujawnieniu naruszenia, od tej, gdy starosta zawiadomiony jest o wydaniu prawomocnego skazania za to naruszenie. Tylko w tym drugim przypadku, można mówić o związaniu starosty treścią informacji.

We wniosku skierowanym do Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w związku ze stosowaniem wymienionych w powyżej przepisów zarysowały się w orzecznictwie dwa przeciwstawne poglądy. Według pierwszego z nich organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 4 u.k.p. nie jest uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym. Przedmiotowa decyzja ma bowiem charakter związany, co oznacza, że na skutek zawiadomienia właściwego organu o naruszeniu przepisu (przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym), starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ administracyjny nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego naruszenia prędkości, lecz z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, wyrok Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 900/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 209/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Bd 1439/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 215/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1352/17).

Zgodnie zaś z drugim stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, z przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika obowiązek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy, jeżeli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, to jest kierujący pojazdem w istocie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji, kiedy kierujący pojazdem kwestionuje fakt popełnienia spornego wykroczenia, orzeczenie o zatrzymaniu prawa jazdy nie może być wydane jedynie w oparciu o przekazaną staroście informację Policji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2452/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1138/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 400/16).

Z przywoływanych już wielokrotnie wyżej przepisów wynika, że przesłanką do wydania przez organ administracji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Podstawą wydania decyzji jest informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie. O ile nie budzi wątpliwości, że prawomocne rozstrzygnięcie może stanowić wyłączny dowód w oparciu, o który organ wyda decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (jeżeli nie zachodzą okoliczności wyłączające, o których mowa w art. 102 ust. 1aa u.k.p.), o tyle wątpliwość taka pojawiła się w związku z możliwością wydania decyzji wyłącznie w oparciu o informację o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy wydana w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. jest decyzją związaną. Zdaniem NSA świadczy o tym treść powyższego przepisu, zgodnie z którym starosta „wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem”. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że rozstrzygnięcie to oraz jego zakres nie zostały pozostawione uznaniu organu. Z treści art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw Naczelny Sąd Administracyjny wyprowadził wniosek, że podstawę wydania takiej decyzji może stanowić informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. Niewątpliwie sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, kiedy kierujący pojazdem nie przeczy zaistnieniu tej okoliczności, to jest przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozważenia wymagało, czy informacja Policji o popełnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym może stanowić wyłączną podstawę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy również wówczas, gdy kierujący pojazdem kwestionuje, że dopuścił się popełnienia przypisanego mu naruszenia prawa.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Konstytucja nie statuuje uprawnienia do posiadania prawa jazdy jako prawa podstawowego. NSA wskazał przy tym, że zasady nabywania, utraty i zawieszenia uprawnień do kierowania pojazdami są regulowane przez ustawodawcę, a instytucja zatrzymania prawa jazdy osobie przekraczającej dopuszczalną prędkość o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym polega jedynie na czasowym zatrzymaniu tego dokumentu. Celem tej sankcji jest przejściowe wyeliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną i stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Odnosząc się do kwestii dotyczących zapewnienia stronie postępowania gwarancji procesowych w sprawie dotyczącej zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił 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. Zakres postępowania dowodowego wyznaczają przepisy prawa materialnego. 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 z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. 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 stwierdzające to naruszenie.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d., jest dokumentem urzędowym i tylko ten jej walor jest weryfikowany w trybie postępowania administracyjnego. Odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, a w aspekcie odszkodowawczym Skarb Państwa.

Zachodzi zatem istotna różnica pomiędzy zapatrywaniem Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, a wykładnią dokonaną w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18 w zakresie przedmiotu postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości oraz że ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy. Z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika zaś, że informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. jest dokumentem urzędowym i tylko ten jej walor jest weryfikowany w trybie postępowania administracyjnego, a odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia.

Jednocześnie, zarówno w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, jak i w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18 przyjęto, że zatrzymanie prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. jest sankcją administracyjną o charakterze prewencyjnym, a zatem brak jest naruszenia zasady *ne bis in idem* w przypadku wymierzenia sankcji prawnokarnej za ten sam czyn. Zaznaczyć przy tym należy, że wskazane stanowisko podyktowane zostało przyjęciem, że sankcja ta nie pełni funkcji retrybutywnej, a stanowi środek o charakterze prewencyjnym, którego celem jest redukcja pośród kierowców zachowań polegających na przekroczeniu prędkości w terenie zabudowanym.

Nie ulega wątpliwości, że zatrzymanie prawa jazdy przez starostę jest efektywnie tożsame z zakazem prowadzenia pojazdów (art. 39 pkt 3 k.k. i art. 42 k.k.; art. 28 § 1 pkt 1 k.w. i art. 29 k.w.). Obie sankcje, administracyjna i karna, prowadzą w rezultacie do czasowego wyłączenia możliwości korzystania przez obywatela z uprawnień, jakie prawo łączy z faktem posiadania prawa jazdy. Brak jest zatem podstaw do zróżnicowania gwarancji procesowych związanych z procedurami ich nakładania. Tymczasem dostrzec należy różnice w postępowaniu dowodowym w przedmiocie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. oraz postępowaniu dowodowym leżącym u podstaw postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy wydanego na podstawie art. 136 ust. 1 p.r.d. w przypadkach określonych w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. (uzasadnione podejrzenie, że kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu) oraz w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., (uzasadnione podejrzenie, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów). Postanowienie to wydaje w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawa jazdy w toku postępowania przygotowawczego – prokurator, po przekazaniu sprawy do sądu – sąd, a w sprawie o wykroczenie – sąd właściwy do rozpoznania sprawy. O ile jednak w sprawie karnej (*sensu largo*) jest możliwość prowadzenia postępowania dowodowego w celu weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd w chwili stwierdzenia naruszenia prędkości, tak zgodnie z przedstawionym w niniejszym wniosku stanowiskiem

Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie administracyjnej postępowanie dowodowe ogranicza się jedynie do weryfikacji tego, czy informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. ma walor dokumentu urzędowego. Brak jest możliwości zainicjowania postępowania dowodowego w celu zbadania zasadności stwierdzenia tego naruszenia.

Zgodnie z art. 136 ust. 3 p.r.d., na postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy służy zażalenie, zaś zgodnie z art. 127 ust. 1 k.p.a. od decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. służy odwołanie. Opisane wyżej stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wprowadza również w toku postępowania odwoławczego zróżnicowanie gwarancji procesowych związanych z procedurami nakładania sankcji administracyjnej i karnej, pomiędzy którymi, jak to zostało zaznaczone, nie zachodzi istotna różnica w zakresie skutków, gdyż rezultatem zastosowania obu z nich jest czasowe wyłączenie możliwości korzystania przez obywatela z uprawnień, jakie prawo łączy z faktem posiadania prawa jazdy.

Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, przedmiotem postępowania dowodowego zarówno przed organem I instancji – starostą, jak i organem II instancji – samorządowym kolegium odwoławczym, może być tylko to, czy dokument zawierający informację o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d., ma walor dokumentu urzędowego, bez możliwości weryfikacji poprawności ustaleń leżących u podstaw stwierdzenia popełnienia tegoż naruszenia, nawet wówczas, gdy osoba, której praw postępowanie to dotyczy podniosła zarzut błędnego przyjęcia przez organy administracji, że doszło do przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, np. poprzez zakwestionowanie sposobu pomiaru prędkości. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyklucza rozpatrzenie zarzutu co do prawidłowego ustalenia, czy przekroczona została dopuszczalna prędkość o więcej niż 50 km/h i to zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu karnym (na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej), tj. w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, w związku z odmową przyjęcia mandatu, przy przyjęciu, że załatwienie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wbrew interpretacji zawartej w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, przy akceptacji poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15, przyjąć należy, że z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynikać winien obowiązek wydania przez organ administracji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy, jeśli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, tj. kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji, kiedy na etapie postępowania administracyjnego strona stawia w tym przedmiocie zarzut, przykładowo wskazując na toczące się jednocześnie postępowanie wykroczeniowe w związku z odmową przyjęcia mandatu, to wówczas kwestią najistotniejszą dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, czyli zastosowania sankcji administracyjnej na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., jest rozstrzygnięcie tego zarzutu poprzez ustalenie, czy kierujący pojazdem faktycznie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Zgodnie z zasadą prawdy materialnej, jeżeli organ dysponuje informacją od Policji o przekroczeniu przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h oraz o odmowie przyjęcia przez niego mandatu karnego i w związku z tym o toczącym się postępowaniu sądowym, a strona postępowania administracyjnego (kierujący pojazdem) wyraźnie kwestionuje przekroczenie dopuszczalnej prędkości, to w takich okolicznościach, rozstrzygnięcia, na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., organ nie może opierać wyłącznie na przekazanej informacji o przekroczeniu przez stronę prędkości.

Jako pozbawione podstaw konstytucyjnych należy przyjąć stanowisko, że skoro organ, na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d., uzyska informację od Policji w przedmiocie ujawnienia przekroczenia dopuszczalnej prędkości przez kierującego pojazdem, to w takiej sytuacji „automatycznie” jest on zobligowany wszcząć postępowanie w sprawie i wydać decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.). Nie sposób również znaleźć konstytucyjnego umocowania dla stanowiska, że rozstrzygnięcie organu w tej sprawie może opierać się wyłącznie na przekazanej organowi przez Policję informacji. Powyższe wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15. Akceptacja stanowiska Trybunału Konstytucyjnego gwarantuje stronie postępowania efektywne środki procesowe dla skutecznej obrony jej praw w

postępowaniu administracyjnym. Ewentualne błędy pomiaru prędkości (m.in. nieprawidłowy pomiar z uwagi na wady techniczne sprzętu; uchybienia i nieprawidłowości ze strony osób, które sprzęt ten obsługują) tworzą bowiem ryzyko zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona.

Gdy w sprawie – na etapie postępowania administracyjnego – strona zakwestionuje przekroczenie prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym, a organ dysponuje informacją o odmowie przyjęcia mandatu karnego i o toczącym się postępowaniu w sprawie o wykroczenie, to brak jest uzasadnienia faktycznego dla stwierdzenia, że „kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym” i tym samym uzasadnienia prawnego do rozstrzygnięcia na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. W przypadku pominięcia tak istotnej okoliczności przez organ administracji, jak zaprzeczenie przez stronę przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, zarzut wadliwości zaskarżonej decyzji winien być uznawany za zasadny.

W literaturze wskazuje się, że prawo do sprawiedliwego orzeczenia, opartego na rzeczywistym stanie faktycznym, może zostać ograniczone – w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – gdy jest to konieczne m.in. dla ochrony wolności i praw innych osób¹⁶. Ograniczenie takie nie może jednak naruszać istoty prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazuje się, że w przypadku postępowania karnego takie ograniczenie zasady prawdy materialnej, choćby z uwagi na brzmienie art. 5 § 2 k.p.k., zgodnie z którym zasada prawdy materialnej doznaje pewnego ograniczenia na korzyść oskarżonego, znajduje usprawiedliwienie¹⁷. W kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP za usprawiedliwione należy uznać ograniczenie zasady prawdy materialnej na poziomie samej ustawy karnoprosesowej, gdyż wynika ono z ochrony oskarżonego przed niesprawiedliwym orzeczeniem, czyli orzeczeniem skazującym, a nieopartym na niebudzącym wątpliwości stanie faktycznym¹⁸. Podobnych przesłanek brak jest jednak w odniesieniu do przepisów zakwestionowanych we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Sytuacja jest wręcz odwrotna – zasada prawdy materialnej doznaje znacznego ograniczenia na niekorzyść

¹⁶ Ł. Chojniak, *O zasadzie prawdy materialnej w procesie karnym w świetle Konstytucji RP RP*, Państwo i Prawo 2013, z. 9, s. 24.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Tamże.

jednostki (strony postępowania administracyjnego), która nie ma możliwości dowodzenia, że w istocie nie ma podstaw do nałożenia na nią sankcji.

Należy przyjąć, że zasada prawdy materialnej jest wpisana na stałe w porządek konstytucyjny¹⁹. A. Waltoś wskazuje na konieczność jej wywiedzenia z kilku przepisów Konstytucji RP – art. 2, art. 7 oraz art. 45 ust. 1²⁰. J. Grajewski i S. Steinborn uznali, że zasadę prawdy materialnej można wyprowadzić z art. 2 Konstytucji RP, który kreuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, a ponadto z art. 7 Konstytucji RP, wyrażającego obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, czy też z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, statuującego prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy²¹. J. Kosonoga przyjmuje, że nadrzędny charakter zasady prawdy materialnej ma również znaczenie interpretacyjne podczas wykładni prawa, gdy nie dochodzi do wyniku jednoznacznego, pomimo zastosowania wszystkich wchodzących w rachubę metod interpretacyjnych²². Należy wówczas zastosować dyrektywę *in dubio pro veritate*, a więc trzeba interpretować sporny przepis, dbając o to, aby nie doszło do zawężenia możliwości dokonania prawdziwych ustaleń faktycznych²³.

Na gruncie procesu karnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że szybkość postępowania musi ustąpić celom nadrzędnym, jakimi są przede wszystkim wykrycie sprawcy przestępstwa i uchronienie od odpowiedzialności osoby niewinnej. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zarówno Konstytucja jak i Kodeks postępowania karnego nie stawiają szybkości i sprawności postępowania na pierwszej pozycji, przedkładając nad tempo postępowania osiągnięcie sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że szybkość postępowania sądowego w znacznym stopniu wpływa na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki

¹⁹ J. Skorupka, *Zasada prawdy materialnej w projekcie noweli Kodeksu postępowania karnego opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. II, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1745–1746.

²⁰ S. Waltoś, *Naczelné zasady procesu karnego*, Warszawa 1999, s. 18; tenże w: A. Marek, S. Waltoś: *Podstawy prawa i procesu karnego*, Warszawa 2008, s. 236.

²¹ J. Grajewski, S. Steinborn, *Zasada prawdy materialnej jako granica upraszczania procesu karnego w: Zasada prawdy materialnej*, red. Z. Sobolewski, red. G. Artymiak, Kraków 2006, s. 207-230.

²² J. Kosonoga, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego w: Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-166*, red. R.A. Stefański, red. S. Zabłocki, Warszawa 2017, LEX teza nr 24.

²³ J. Kosonoga, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego w: Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-166*, red. R.A. Stefański, red. S. Zabłocki, Warszawa 2017, LEX teza nr 24; zob. też S. Waltoś w: *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. 3, *Zasady procesu karnego*, cz. 1, red. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 287.

gwarantowanych w Konstytucji RP. Dążenie do szybkiego zakończenia postępowania nie powinno jednak przynosić uszczerbku właściwej wykładni i prawidłowemu zastosowaniu norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że strony postępowania sądowego mają prawo do bezzwłocznego rozpatrzenia sprawy, ale równocześnie przysługuje im prawo do uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia, odpowiadającego normom prawa materialnego. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymagania, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania”²⁴ oraz „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć”²⁵. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że pośród elementów składowych zasady prawa do sądu znajduje się obowiązek dążenia przez sąd do wydania orzeczenia odpowiadającego prawdzie materialnej²⁶. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swym orzecznictwie na pogląd, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych²⁷. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego szerokie rozumienie gwarancji rzetelnego procesu trzeba postrzegać na tle ogólnych wartości leżących u podstaw systemu norm konstytucyjnych, zwłaszcza na tle zasady państwa prawnego, pojmowanego jako system potępiający arbitralność władzy i traktujący sądy jako podstawowego strażnika praw jednostki²⁸.

W literaturze podkreśla się, że o ile ograniczenia konstytucyjnej zasady prawdy materialnej w postępowaniu karnym są możliwe do uzasadnienia ze względu na samą naturę tego postępowania (np. na podstawie wskazanego już art. 5 § 2 k.p.k. określającego zasadę rozstrzygnięcia na korzyść oskarżonego niedających się usunąć wątpliwości), to inaczej rzecz się ma choćby w przypadku postępowania cywilnego, gdzie ograniczenia dowodowe służą,

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, LEX nr 54901.

²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, LEX nr 54065.

²⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09, LEX nr 785599, teza nr 2.6.; B. Nita, A. Świątłowski, *Kontraduktoryjny proces karny*, Państwo i Prawo 2012 z. 1, s. 37-39.

²⁷ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P9/01, LEX nr 54048, z dnia 13 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, LEX nr 54902, z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, LEX nr 82911 oraz z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, LEX nr 489768.

²⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, LEX nr 630460, teza nr 5.5.

co do zasady, zwiększeniu sprawności (szybkości) postępowania²⁹. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie sposób przyjąć, że szybkość postępowania stanowi wartość na tyle istotną, aby pozwalała na ograniczanie wolności i praw konstytucyjnych na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ograniczenie zasady prawdy materialnej rozumianej jako obowiązek organów państwa kształtowania sytuacji prawnej jednostki w oparciu o ustalenia faktyczne zgodne z prawdą, a leżącej u podstaw zasady państwa prawnego, w ramach innych procedur niż karna jest nie do pogodzenia z treścią art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i musi prowadzić do wniosku o braku zgodności ustaw proceduralnych z ustawą zasadniczą w tym zakresie. Interpretacja art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. 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 zawarta w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, prowadzi do ograniczenia zasady prawdy materialnej, w tym określonej w art. 7 k.p.a., w ten sposób, że przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw ogranicza podstawę decyzji, a tym samym postępowanie dowodowe do informacji o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym rozumianej jako dokument urzędowy, a nie jako okoliczność faktyczna, która ma wynikać ze zgromadzonych w sprawie dowodów, w tym wyżej wskazanej informacji rozumianej jako dokument urzędowy. Przyjęta przez Naczelną Sąd Administracyjny wykładnia, choć mieści się w językowym znaczeniu art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, to pozostaje w jaskrawej sprzeczności z konstytucyjną zasadą prawdy materialnej, której ustawowym odpowiednikiem jest art. 7 k.p.a., a która leży u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Jednocześnie, wskazana przez Naczelną Sąd Administracyjny argumentacja dotycząca funkcji art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, sprowadza się w istocie do konieczności

²⁹ Ł. Chojniak, *O zasadzie prawdy materialnej w procesie karnym w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2013, z. 9, s. 24.

zachowania szybkości postępowania administracyjnego przed starostą w przedmiocie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, a to w perspektywie funkcji prewencyjnej tej instytucji prawnej. W tym kontekście, i jak się wydaje w zgodzie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przyjąć należy, że szybkość postępowania nie stanowi wartości na tyle istotnej, aby pozwalała na ograniczanie zasady prawdy materialnej na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Powyższe uwagi odnoszące się do przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p, znajdują analogiczne odniesienie względem art. 102 ust. 1 pkt 5 u.k.p. Również w przypadku podejmowania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy ze względu na przekroczenie dopuszczalnej liczby pasażerów, uczestnik postępowania winien mieć możliwość dowodzenia, że do postąpienia takiego w istocie nie doszło. Błąd w tym zakresie może wynikać chociażby z omyłki w policzeniu pasażerów przez funkcjonariusza dokonującego stwierdzenia omawianego naruszenia lub z błędnego rozpoznania konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2012 r., ozn. sygn. akt SK 20/11, podkreślił, że zasada wyrażona w art. 78 Konstytucji RP odnosi się do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji i „obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem, czy przed niesądowym organem władzy publicznej, a nadto bez względu na to, czy mają charakter główny, czy uboczny. Konstytucja wymaga jednak, by przedmiotem zaskarżenia stały się orzeczenie lub decyzja wydane w pierwszej instancji, nie zaś wydane po raz pierwszy w danym postępowaniu”³⁰. Zaznaczyć przy tym należy, że „zasada dwuinstancyjności nie polega na tym, że w określonej sprawie ma orzekać sąd drugoinstancyjny w sensie ustrojowym, lecz na tym, że rozstrzygnięcie sądu orzekającego w pierwszej instancji, to znaczy wydane po raz pierwszy w danej sprawie, podlega weryfikacji przez inny sąd - co do zasady - stojący w hierarchii sądów wyżej (dewolutywność); wyjątkowo może być weryfikowane również przez sąd tego samego szczebla organizacyjnego, ale w innym składzie osobowym.”³¹. W tym względzie przywołać należy fragment uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 roku, ozn. sygn. akt SK 12/99, w którym Trybunał wskazał, że Konstytucja

³⁰ Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., SK 20/11, LEX nr 1225415, teza 3.4.2.

³¹ Zdanie odrębne sędzi T. Liszcz do wyroku TK z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, Legalis nr 125195.

przewiduje zasadę instancyjności, która wzmacnia prawo do sądu, ponieważ gwarantuje proceduralną kontrolę postępowania sądowego³². Jeszcze na tle dawnych przepisów ustawy zasadniczej, Trybunał wskazał, że celem tej kontroli jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji, a brak możliwości zaskarżenia postanowienia do sądu wyższej instancji „ogranicza zainteresowanym prawo do sądu, co jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego”³³.

Powtórzyć w tym miejscu wypada, to, co już zostało wyartykułowane w uzasadnieniu wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, a mianowicie, że zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym nie dopuszcza się dowodów w celu zweryfikowania danych zawartych we wniosku organu kontroli ruchu drogowego. Kierujący pojazdem *de facto* nie ma żadnych możliwości ochrony swoich praw zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym. W rzeczywistości o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (o ile osoba, której zostało zatrzymane prawo jazdy uruchomiła procedurę odwoławczą) 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. Trudno więc w takiej sytuacji w ogóle mówić o samodzielności organu administracyjnego oraz o kontroli sądowej jego decyzji. Takie uformowanie postępowania, z uwagi na dominujący charakter poglądu wyrażonego w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18, nie jest tylko kwestią nieprawidłowej praktyki stosowania prawa, a wynika z samego brzmienia art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 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 rozumianych w ten sposób, iż przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie obejmuje weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd, a także nie obejmuje możliwości weryfikacji informacji o liczbie przewożonych

³² Wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, LEX nr 41215, teza IV.8.

³³ Orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 roku, K 4/94, Legalis nr 10259.

osób w chwili stwierdzenia naruszeń, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b oraz art. 135a ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. b p.r.d.

Z formalnego punktu widzenia, art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw nie był przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zakończonej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15.

Z merytorycznego punktu widzenia problem gwarancji procesowych i automatyzmu w odniesieniu do decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., choć stał się przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15, to nie był w tej sprawie przedmiotem rozstrzygnięcia, gdyż zakresem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i następnie umorzenia postępowania przez Trybunał Konstytucyjny była objęta kwestia terminów procesowych z art. 35 k.p.a. w związku z art. 53 § 1 p.p.s.a. w odniesieniu do decyzji wydawanej w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. Brak jest zatem podstaw do zastosowania w tej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny reguły *ne bis in idem* i umorzenia postępowania.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

