



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 9 kwietnia 2021 r.

BSA-II-4111- 2 /21

Trybunał Konstytucyjny
al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

WNIOSEK

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wnoszę 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.

UZASADNIENIE

I. Przedmiot kontroli

Zgodnie z art. 135 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020, poz. 110 ze zm., cyt. dalej jako p. r. d.) policjant zatrzymuje wydane w kraju 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 (ust. 1 pkt 2 lit a);
- przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, z wyjątkiem przewozu 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 2020r., poz. 1944 ze zm.), o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące, z wyłączeniem wypadków, gdy liczba przewożonych osób w sposób, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit b p.r.d. nie przekracza: 1) 5 - w przypadku przewożenia ich autobusem; 2) 2 - w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny (ust 1 pkt 2 lit b i ust 2).

W takich samych wypadkach policjant zatrzymuje prawo jazdy wydane przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska (art. 135a ust. 1 pkt 2 lit. a) i b) i ust. 2 p. r. d.). Zatrzymanie wydanego w kraju prawa jazdy następuje przez wprowadzenie informacji o zatrzymaniu do centralnej ewidencji kierowców (art. 135b ust. 1 p. r. d), a zatrzymanie prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska - przez zatrzymanie okazanego dokumentu (art. 135b ust. 2 p. r. d.). W pierwszym wypadku, Policja przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy, informację o zatrzymaniu prawa jazdy, według właściwości staroście (art. 136 ust 1 p. r. d.), a w drugim wypadku - zatrzymany dokument (art. 136 ust. 2 p. r. d.).

W myśl art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 1a, 1c i 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020, poz. 1268 ze zm., cyt. dalej jako u. k. p.), starosta w tych wypadkach wydaje w terminie 21 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie, decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 127 § 2 w zw. z art. 17 pkt 1 k. p. a.). Na decyzję tego organu przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a od wyroku tego sądu można złożyć skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy ze względu na przekroczenie przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenie osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji – zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 541 ze zm., cyt. dalej jako nowela) - jest informacja organu kontroli ruchu drogowego, który stwierdził takie przekroczenie prędkości lub przekroczenie dopuszczalnej liczby przewożonych osób.

W orzecnictwie 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 kontroli (wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., I OSK 1524/20, 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/OI 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).

Jednocześnie wskazuje się, że art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy 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” (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 1607/17, LEX nr 2439474). 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 urzędowo stwierdzone. Zatrzymanie prawa jazdy ma bowiem w tym przypadku charakter prewencyjny, mający służyć zapobieganiu dalszym naruszeniom w określonym okresie (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).

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 ustaw (wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 czerwca 2020 r., VII SA/Wa 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/GI 1286/16, LEX nr 2258285; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., II SA/GI 192/16, LEX nr 2158482).

W świetle powyższego orzecznictwa, nadal za odosobnione należy uznać stanowiska pojawiające się w judykaturze, według których:

a) „rozstrzygnięcie organu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy z powodu przekroczenia przez kierowcę dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie może opierać się wyłącznie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a p. r. d. W sytuacji, gdy strona kwestionuje ustalenia policji drogowej co do popełnienia wykroczenia, nie przyjmując mandatu karnego, właściwym do rozstrzygnięcia tych zarzutów jest prowadzący postępowanie sąd karny. Z tego względu postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy, po uzyskaniu zawiadomienia komendanta miejskiego policji, zawierającego również informację o odmowie przyjęcia mandatu karnego, organ pierwszej instancji powinien zawiesić do czasu zakończenia

postępowania w sprawie o wykroczenie" (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2016 r., III SA/Gd 812/16, LEX nr 2183065 z krytyczną glosą K. Kaszubowskiego, GSP- PRZ. Orz. 2017, nr 4, s. 13-24; wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., I OSK 2809/17, LEX nr 2590985; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2017 r. II SA/GI 806/17, LEX nr 2408637);

b) „rozwiązanie zabraniające dokonania organowi własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości byłoby sprzeczne z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Żaden przepis bowiem nie zabrania organom dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Wręcz przeciwnie - organ jest zobowiązany do poczynienia w tym zakresie samodzielnych ustaleń faktycznych, w szczególności gdy sprawca deliktu administracyjnego konsekwentnie kwestionuje fakt jego popełnienia" (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 stycznia 2019 r., II SA/Po 712/18, LEX nr 2643572; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 stycznia 2018 r., IV SA/Po 1093/17, LEX nr 2463051; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/Po 745/17, LEX nr 2444365);

c) „z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2011 r. o kierujących pojazdami wynika 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 k.m./h na obszarze zabudowanym. W sytuacji, kiedy na etapie postępowania administracyjnego strona stawia w tym przedmiocie zarzut, wskazując na toczące się jednocześnie postępowanie sądowe 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 powyższej ustawy, jest rozstrzygnięcie tego zarzutu poprzez ustalenie, czy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 k.m./h na obszarze zabudowanym" (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2018 r., III SA/Wr 32/18, LEX nr 2486047; wyrok WSA w Opolu z dnia 17 stycznia 2017 r. II SA/Op 400/16, LEX nr 2202321);

d) „nie można zgodzić się z twierdzeniem, że w przypadku uzyskania przez starostę informacji od organu kontroli ruchu drogowego na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. w przedmiocie ujawnienia przekroczenia dopuszczalnej prędkości przez kierowcę, starosta (prezydent miasta) jest obligowany do wszczęcia postępowania i wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z 2011 r. o kierujących pojazdami. W szczególności nie można podzielić stanowiska, że orzeczenie w tym przedmiocie może opierać się wyłącznie na przekazanej organowi informacji od Policji, nawet, gdy kierujący pojazdem kwestionował fakt dopuszczenia się spornego wykroczenia" (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 marca 2017 r., II SA/GI 1138/16, LEX nr 2274756).

Podobne stanowiska w zakresie interpretacji obowiązujących przepisów (zarówno te dominujące, jak i odosobnione) odnaleźć można w odniesieniu do zatrzymywania prawa jazdy w wyniku przekroczenia dopuszczalnej liczby przewożonych osób. Za wiodący należy uznać pogląd, według którego „użyte przez ustawodawcę w treści przepisu art. 102 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami sformułowanie „starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy..." potwierdza, że przedmiotowe orzeczenie ma związany charakter (...) Organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi więc, jak co dopiero

stwierdzono, własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia przepisów w ruchu drogowym. Z woli ustawodawcy organ bazuje tylko na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego (art. 76 § 1 k.p.a.), stanowiąc dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 października 2018 r., III SA/Kr 803/18, LEX nr 2582916; wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 września 2019 r., II SA/Ke 562/19, LEX nr 2732086).

II. Wzorce konstytucyjne

Zaskarżone przepisy pozostają w sprzeczności z art. 2, art.45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

1. Art. 2 Konstytucji

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowiącego przez nie prawa, zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, teza 4 do art. 2). Z art. 2 Konstytucji wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie (wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66). Cały proces stosowania prawa powinien więc odbywać się w zgodności z tą zasadą (wyrok TK z dnia 27 listopada 1997 r. U 11/97, OTK 1997, nr 5-6, poz. 67). Ponadto „ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” (wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, OTK-A 2003, nr 1, poz.3).

2. Art. 45 ust. 1 Konstytucji

Art. 45 ust.1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. 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 (uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, OTK 1995 r., cz. I, s. 219; wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143). Jest to jedno z praw osobistych człowieka gwarantujące jego godność, wolnościowy status, poczucie bezpieczeństwa i stwarzające swoiste odczucie przebywania pod opieką prawa, na którego straży stoją sądy (P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki Leszek, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, teza 5 do art. 45). Celem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zatem zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy (wyrok TK

z dnia 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38). By był on realizowany, rozstrzygnięcie sądu musi opierać się na merytorycznej ocenie zebranego materiału.

3. Art. 78 Konstytucji

Każda ze stron - zgodnie z art. 78 Konstytucji - ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Użyte w tym przepisie pojęcie „zaskarżenie” ma szeroki zakres i obejmuje różne środki prawne umożliwiające stronie uruchomienie procedury weryfikacji rozstrzygnięcia podjętego w pierwszej instancji (wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158; wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., SK 37/01 OTK-A 2003, nr 1, poz. 3; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2012 r., SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38). Obejmuje swoim zakresem nie tylko postępowanie sądowe, ale również administracyjne oraz inne postępowania, w których organ władzy publicznej wydaje akt kształtujący sytuację prawną podmiotu praw i wolności.

Prawo do zaskarżenia decyzji wydanych w pierwszej instancji sprzyja realizacji prawa do sądu (wyrok TK z dnia 27 czerwca 1995 r., K 4/94, OTK 1995, cz. I, poz. 16; wyrok TK z dnia 1 grudnia 2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171; M. Zubik, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w świetle Konstytucji i orzecznictwa TK*, Przegląd Sądowy 2005, nr 3, s. 14). Stanowi gwarancję sprawiedliwości proceduralnej (wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42; A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, Państwo i Prawo 2005, nr 11, s. 8).

Artykuł 78 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli zarówno w sprawach, w których środek zaskarżenia rozpatruje sąd, sprawując kontrolę nad rozstrzygnięciami organów pozasądowych, jak i w sprawach, w których środek zaskarżenia rozpatruje organ administracji publicznej lub inny organ pozasądowy (wyrok TK z dnia 25 marca 2014 r., SK 25/13, OTK-A 2014, nr 3, poz. 33; M. Florczak-Wątor [w:] P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019 teza 5 do art. 78). Możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd (wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42). Zasada wyrażona w art. 78 Konstytucji gwarantuje stronom postępowania, że orzeczenie wydane w pierwszej instancji będzie mogło być zweryfikowane nie tylko pod względem merytorycznym, lecz także w zakresie usuwania uchybień, błędów proceduralnych lub omyłek popełnionych w tym postępowaniu. Z punktu widzenia regulacji zawartych w Konstytucji środek zaskarżenia powinien być skuteczny w tym sensie, iż powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym (wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42).

W świetle powyższego nie chodzi tylko o kontrolę formalnej decyzji organu pierwszej instancji, ale merytoryczną, pozwalającą na jej obiektywną weryfikację. Jest to mechanizm, który gwarantuje obiektywną i realną kontrolę orzeczeń i decyzji wydanych przez organ niższego stopnia (wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158). Możliwość takiej weryfikacji stanowi istotę prawa wyrażonego w art. 78 Konstytucji nakładającego na ustawodawcę obowiązek stworzenia gwarancji prawnych zabezpieczających skuteczność

środka zaskarżenia w tym sensie, że środek ten winien umożliwić organowi II instancji merytoryczną ocenę prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy.

III. Problem konstytucyjny i zarzut niekonstytucyjności

Powołane wyżej przepisy i orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawiają wątpliwości, że osoba, której zostało zatrzymane prawo jazdy z powodu kierowania pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przekroczenia dopuszczalnej liczby przewożonych osób, jest pozbawiona jakiegokolwiek możliwości kwestionowania prawidłowości pomiaru prędkości stwierdzonego przez organ kontroli ruchu drogowego lub liczby przewożonych osób. Wynika to także *expressis verbis* z art. 7 ust. 1 pkt 2 noweli, który stanowi, że podstawą zatrzymania prawa jazdy jest informacja organu kontroli ruchu drogowego, który stwierdził przekroczenie prędkości lub przekroczenie dopuszczalnej liczby przewożonych osób. Takie też jest - jak już wskazywano - dominujące stanowisko w orzecznictwie sądów administracyjnych, na co istotny wpływ wywarła powołana wyżej uchwała 7 sędziów NSA z dnia 1 lipca 2019 r.

Niezrozumiałe są jednak rozważania Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których próbuje się wywieść, iż rozstrzygnięcie o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie w oparciu o ustalenia zawarte w informacji, mimo, że stanowią istotne zawężenie zakresu prowadzonego postępowania wyjaśniającego, nie oznacza jednak takiego zawężenia gwarancji procesowych strony postępowania administracyjnego, które byłoby niedozwolone (wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2020 r., I OSK 1290/18, LEX nr 3010708), a oparcie się tylko na informacji organu kontroli ruchu drogowego prowadzi do tego, że wątpliwości co do prawidłowości pomiaru prędkości nie mogą stanąć na przeszkodzie wydaniu decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy (wyrok NSA z dnia 13 listopada 2019 r., I OSK 802/17, LEX nr 2744067).

Regulacja zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u. k. p. budzi wątpliwości co do jej zgodności ze wskazanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi. Art. 102 ust. 1 pkt 4 u. k. p. był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który swoje stanowisko wyraził w wyroku z dnia 11 października 2016 r., K 24/15 (OTK-A 2016, poz. 77 z glosami krytycznymi M. Kolendowskiej-Matejczuk, Palestra 2017, nr 4, s. 79–86, J. Kuleszy, Państwo i Prawo 2017, nr 10, s. 140–145 i Prz. Sejm. 2020, nr 4, s. 127–146 i uwagami J. Królikowskiego [w:] M. Domańska, A. Hauser, J. Królikowski, R. Talaga, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Europejski Przegląd Sądowy 2017, nr 1, s. 54–56). Organ ten uznał, że:

a) 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. (ob. art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a i art. 135a ust. 1 pkt 2 lit. 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 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.2003.42.364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U.1977.38.167);

b) w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających - ze względu na stan wyższej konieczności - kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozstrzygnięcie pierwszego zagadnienia nie sposób kwestionować, chociaż nie jest oczywiste. Wskazana wyżej niezgodność z Konstytucją została usunięta ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2018r., poz. 1099), którą wyłączono możliwość zatrzymania prawa jazdy ze względu na stan wyższej konieczności, wprowadzając do prawa o ruchu drogowym i ustawy o kierujących pojazdami regulacje o niestosowaniu tego przepisu w sytuacji, gdy kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego (art. 135 ust. 3 i art. 135a ust. 3 p. r. d., art. 102 ust. 1aa u. k. p.).

Warto w tym miejscu jednak zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił także o stwierdzenie, iż art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u. k. p. w związku z art. 35 k. p. a w związku z art. 53 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., cyt. dalej jako 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, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Wprawdzie w odniesieniu do tej kwestii Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, niemniej jest ona szczególnie istotna w kontekście niniejszego wniosku. Prokurator Generalny zasadnie wówczas bowiem podkreślał, że konieczność zapewnienia ukaranemu decyzją administracyjną starosty prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, adekwatnej do rodzaju sprawy zainteresowanego, wynika również w praktyce, z licznych uchybień i nieprawidłowości, których dopuszczały się osoby obsługujące sprzęt służący do ujawniania przekraczania dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami, jak również z powodu wad technicznych oraz prawnych samego sprzętu pomiarowego. Prokurator podniósł również, że na prawidłowość pomiaru prędkości pojazdu przez urządzenie rejestrujące ma wpływ sposób usytuowania ich przy drodze, profesjonalizm obsługującego oraz natężenie ruchu. Relatywnie często nieprawidłowe pomiary prędkości wynikają z tzw. podwójnego odbicia fal od ruchomego obiektu, z dokonywania pomiaru na tle metalowego ogrodzenia, jak również zwłaszcza w przypadku znacznego natężenia ruchu, dokonywania czynności nie dość celnie lub selektywnie. Stwierdzane nieprawidłowości dotyczą również pomiaru prędkości dokonanego przy użyciu wideorejestratora zamontowanego w pojeździe użytkowanym przez służbę zajmującą się ochroną bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wszystkie tego rodzaju wątpliwości mogłyby zostać rozstrzygnięte w każdej konkretnej sprawie przez sąd karny, posiadający stosowne doświadczenie i właściwe instrumentarium proceduralne. Żadnych możliwości prawnych ani faktycznych nie ma w tym zakresie sąd

administracyjny, który rozpoznaje sprawę pod kątem legalności wydania decyzji administracyjnej, a nie stopnia zawinienia sprawcy czy okoliczności mogących mieć wpływ na wymiar kary.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że okoliczności podważające prawidłowość pomiaru mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego, w którym organy administracyjne są zobowiązane 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.). Organy są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 ust. 1 k. p. a.) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 ust. 1 k. p. a.). Na podstawie całokształtu materiału dowodowego organy oceniają, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 k. p. a.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego oznacza to, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie jej kontroli przez samorządowe kolegium odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. W sytuacji, gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność, kierowca mógłby to podnieść w odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 128 k. p. a.). Wydanie przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania obligowałoby kolegium do jej uchylecia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, bowiem ustalenie prędkości, z jaką porusza się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 § 2 k. p. a.). Zarzut wadliwości postępowania administracyjnego polegający na nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego w kwestii wadliwego pomiaru prędkości pojazdu mógłby zostać podniesiony również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym kontroluje się legalność decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy. Wówczas mógłby skutkować uchyleciem tej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.). W związku z tym – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - nietrafne jest 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. Ponadto zauważył, że wykazanie błędnego pomiaru prędkości możliwe jest również w postępowaniu w sprawach o wykroczenie i wówczas jego skutkiem może być nawet uniewinnienie obwinionego od zarzucanego mu czynu. Przedmiotowe argumenty są o tyle nietrafne, że nie odpowiadają rzeczywistości, gdyż - jak wyżej wykazano - zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym nie dopuszcza się dowodów w celu zweryfikowania danych zawartych we wniosku. Ponadto nie zawsze są kierowane wnioski o ukaranie za wykroczenie.

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.

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). Z zasady wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP wynika m.in. prawo do rzetelnej procedury sądowej wraz z prawem do sądu (J. Mikołajewicz, *Pojmowanie państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 101). Art. 7 ust. 1 pkt 2 noweli narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania (lojalności) wyrażającą się w niedopuszczalności stanowienia przepisów rażąco niesprawiedliwych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza wprost, że „ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań” (wyrok TK z dnia 29 czerwca 2005 r., SK 34/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 69). Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. Trybunał Konstytucyjny zasadnie stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki (orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6). Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, prowadzącego w istocie do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym (wyrok TK z dnia 10 stycznia 2012 r., P 19/10, OTK ZU 2012, nr 1A, poz. 2).

Zasada ta ma zawsze przewagę nad przepisami ustawowymi (wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., SK 37/01, OTK-A 2003, nr 1, poz. 3). Związanie starosty wnioskiem organu kontroli drogowej oraz pozorność sądowej kontroli decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy są sprzeczne z zasadą prawidłowej legislacji, z zasadą sprawiedliwej procedury oraz z zasadą zaufania obywateli do państwa. Trybunał Konstytucyjny, w podobnej sytuacji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, *expressis verbis* uznał, że: „ewentualna kontrola sądownoadministracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie obejmuje zasadności merytorycznej wniosku kierowanego do starosty przez organy samorządowe miejsca zamieszkania dłużnika. Wobec związania starosty tym wnioskiem sąd administracyjny nie bada też - w podstawowym wymiarze - merytorycznej zasadności decyzji starosty w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Tymczasem zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto - by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, a postępowanie prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron” (wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., P 46/07,

OTK-A 2009, nr 8, 126). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania” (wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 41) oraz że zgodnie z wymogami rzetelnego procesu „uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć” (wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU 2002, nr 3A, poz. 31).

Tymczasem w omawianym zakresie kontrola sądownoadministracyjna ma *par excellence* charakter fikcyjny. Trzeba więc pamiętać, że sądy odgrywają ważną rolę dla określania statusu prawnego jednostki we wszelkich sytuacjach, w których może to okazywać się potrzebne. „Celem istnienia prawa do sądu jako takiego – jak trafnie zauważa Trybunał Konstytucyjny – jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy” (wyrok TK z dnia 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38). Trybunał Konstytucyjny jednak podkreślał, 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” (wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143). Prawo do sądu jest podstawowym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

W praktyce, do istotnego ograniczenia praw osób, którym zostało zatrzymane prawo jazdy prowadzą działania policji, która mimo, że wskazane wyżej okoliczności uzasadniające zatrzymanie prawa jazdy stanowią jednocześnie wykroczenie, odpowiednio z art. 92a k.w. lub art. 97 k.w., nie nakłada grzywny w drodze mandatu karnego lub nie kieruje wniosku o ukaranie, ograniczając się do zastosowania środka oddziaływania wychowawczego (wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2019 r., VII SA/Wa 707/19, niepubl.). Wydawać by się mogło, że takie postępowanie świadczy o jej racjonalnym podejściu, by sprawca za ten sam czyn nie ponosił podwójnej konsekwencji, ale *de facto* prowadzi to do pozbawienia kierującego pojazdem możliwości wykazania w postępowaniu w sprawach o wykroczenia błędności pomiaru prędkości, co skutkowałoby wznowieniem postępowania administracyjnego o zatrzymaniu prawa jazdy, jak i ewentualnie wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego. Warto bowiem przypomnieć, że zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy uprawnia stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jeżeli później zostanie ustalone, że pomiar prędkości został błędnie dokonany, albowiem wyjdzie na jaw istotna dla sprawy nowa okoliczność faktyczna istniejąca w dniu wydania decyzji, nieznaną organowi, który wydał decyzję (wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 marca 2020 r., III SA/Łd 1064/19, LEX nr 2854758; wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2018 r., III SA/Łd 12/18, LEX nr 2457222; wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 stycznia 2017 r., II SA/Ke 289/16, ZNSA 2018 nr 3, s. 131-132 z glosą aprobowaną R.A. Stefańskiego, OSP 2018 nr 9 s. 143-150). Wydanie więc aktu administracyjnego, którego podstawę informacji o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, w odniesieniu do której stwierdzono jej niezgodność z prawem (poprzez uniewinnienie strony od zarzutu popełnienia wykroczenia z art. 92a k. w.), oznacza wydanie aktu z naruszeniem

przepisów, a w takim wypadku w odniesieniu do tegoż aktu zachodzą podstawy do stwierdzenia zaistnienia naruszenia prawa w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., VII SA/Wa 2324/17, LEX nr 2703658).

Zastrzeżenia budzi zatem stosowanie przez policję środków oddziaływania wychowawczego i tym samym rezygnowanie z pociągnięcia kierującego pojazdem do odpowiedzialności za wykroczenie z art. 92a k. w., gdyż z reguły w takich sytuacjach nie zostają spełnione przesłanki stosowania tego rodzaju środków. Pominąć należy rozważania, czy zastosowanie środka wychowawczego stoi na przeszkodzie skierowaniu wniosku o ukaranie za wykroczenie za względu na pociągnięcie do odpowiedzialności dwa razy za to samo (B. Kurzępa, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Warszawa 2008, s. 167; R. Krajewski, Środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń, Palestra 2013, nr 7-8, s. 17), czy też jest to dopuszczalne (R. Kupiński, I. Nowicka, Stosowanie środków oddziaływania wychowawczego w sprawach o wykroczenia, Prok. i Pr. 2004, nr 7-8 s. 148; J. Jakubowska-Hara, środki oddziaływania wychowawczego [w:] Reforma prawa wykroczeń, red. P. Daniluk, t.1, Warszawa 2019, s.317). Nie ma to znaczenia, skoro w zasadzie takie wnioski nie są kierowane. Wprawdzie w art. 41 k. w. nie zostały określone jakiegokolwiek kryteria stosowania tych środków, lecz nie oznacza to, że organ je stosujący ma pełną swobodę w tym zakresie i może to czynić w sposób arbitralny (J. Jakubowska-Hara [w:] Kodeks wykroczeń. Komentarz, red. P. Daniluk, Warszawa 2019, s. 242).

Mając powyższe na względzie, wnoszę jak na wstępie.


dr hab. Małgorzata Manowska

Załącznik:

-4 odpisy wniosku

zgodność z oryginałem

**SEKRETARIAT
BIURA STUDIÓW i ANALIZ
Sądu Najwyższego**
K. Wróbel
**Kamila Wróbel
st. inspektor**