



PK VIII TK 38.2021

K 4/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, złożonym na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, o zbadanie zgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ust. 1c, 1d i 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (aktualny t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1212) 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.) z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ust. 1c, 1d i 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (aktualny t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1212) 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. poz. 541 ze zm.), są zgodne z zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości proceduralnej oraz zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a także są zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej też: Wnioskodawca) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ust. 1c, 1d i 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (aktualny t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1212; dalej: ustawa o kierujących pojazdami) 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.; dalej: ustawa o zmianie ustawy – Kodeks karny) z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że regulacja zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o kierujących pojazdami budzi zastrzeżenia Wnioskodawcy co do jej zgodności z zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (która zwana jest też zasadą lojalności państwa względem obywateli), zasadą sprawiedliwości proceduralnej oraz zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji, a także z prawem do sprawiedliwego procesu oraz zasadą dwuinstancyjności postępowania, wynikającymi z art. 45 ust. 1 i 78 Konstytucji RP.

Wnioskodawca podniósł bowiem, 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. (ustawy o kierujących pojazdami – przyp. wł.) 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 (...)" (uzasadnienie wniosku, s. 2). Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreślił przy tym, że, „[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” (uzasadnienie wniosku, s. 3). Zaskarżone przepisy i orzecznictwo sądów administracyjnych nie pozostawiają więc – zdaniem Wnioskodawcy – wątpliwości, że osoba, której prawo jazdy zostało zatrzymane, na podstawie tych przepisów, „(...) jest pozbawiona jakiegokolwiek możliwości kwestionowania prawidłowości pomiaru prędkości stwierdzonego przez organ kontroli ruchu drogowego lub liczby przewożonych osób” (uzasadnienie wniosku, s. 7). W rzeczywistości o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (...) decyduje organ kontroli ruchu drogowego (...)" (uzasadnienie wniosku, s. 9-10).

Wnioskodawca zaznaczył zatem, iż 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 (...)" (uzasadnienie wniosku, s. 10) oraz doprowadzenie przez ustawodawcę „(...) do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego (...)" (uzasadnienie wniosku, s. 10), jest nie do pogodzenia ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli.

Przed merytorycznym odniesieniem się do treści zarzutów sformułowanych we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zauważyć

należy, że Wnioskodawca, w *petitum* wniosku, wskazał art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP jako samodzielne wzorce kontroli zakwestionowanych przepisów. W uzasadnieniu wniosku wzorce te zostały jednak powiązane, tj. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawił łączną argumentację przemawiającą za naruszeniem art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP.

Ponadto, w *petitum* wniosku przywołany został art. 2 Konstytucji RP, bez wskazania zasad z niego wywodzonych, podczas gdy z uzasadnienia owego wniosku wynika, iż zakwestionowane przepisy naruszają – w ocenie Wnioskodawcy – zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywaną także zasadą lojalności państwa względem obywateli oraz zasadę sprawiedliwości proceduralnej, które są wywodzone z art. 2 Konstytucji RP.

Z uzasadnienia wniosku wywieść należy, że zakwestionowanym regulacjom Wnioskodawca zarzuca także naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wywodzonego z art. 2 Konstytucji RP. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zaznaczył bowiem, w uzasadnieniu wniosku, że ustawodawca zakwestionowanymi przepisami doprowadził, w szczególności, do „istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego” (uzasadnienie wniosku, s. 10).

Ponadto, przy badaniu zarzutu naruszenia praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP niezbędne będzie odniesienie się do zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, zasada proporcjonalności, wskazana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, „(...) dotyczy sytuacji konfliktu co najmniej dwóch wartości, a mianowicie z jednej strony konstytucyjnej wolności lub prawa jednostki, z drugiej natomiast ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego, środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób, a więc wartości, o których wprost mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK

ZU nr 2/A/2014, poz. 9 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane). Z uwagi zatem na konflikt wartości (praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP z wynikającymi z art. 38 i 68 ust. 1 Konstytucji RP obowiązkami państwa dotyczącymi ochronnych życia i zdrowia ludzi), który występuje w sprawie wywołanej niniejszym wnioskiem, zasadne będzie przeprowadzenie testu proporcjonalności.

W tej sytuacji – w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydujące znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie – niezbędne staje się przeprowadzenie rekonstrukcji wzorców kontroli w przedmiotowej sprawie. Odnotować bowiem należy, że Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, iż zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie tak w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i norm prawnych będących wzorcami owej kontroli (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 lipca 2005 r., sygn. P 11/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 80 i 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82).

Dokonując owej rekonstrukcji, uznać należy, że zakwestionowane wnioskiem przepisy zostaną ocenione pod kątem ich zgodności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości proceduralnej i zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z owego przepisu konstytucyjnego odczytywane są trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, I, Art. 1-29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 102). Zasada państwa demokratycznego wymaga takiego

ukształtowania i funkcjonowania instytucji i procedur demokratycznych, które zagwarantują suwerenność narodu, podział i równowagę się władz, pluralizm polityczny, społeczeństwo obywatelskie i wolność wyborów. Zasada państwa prawnego wymaga zaś takiego stanowienia norm prawnych, aby były zgodne z ustawą zasadniczą, oraz przestrzegania prawa przez organy władzy publicznej, które są prawem związane i działają na jego podstawie. Zasada państwa sprawiedliwego zakłada natomiast zakaz wprowadzania nieuzasadnionych różnicowań podmiotów prawa oraz nakaz zapewnienia wszystkim obywatelom zbliżonych szans rozwoju, a także pomocy ze strony władz publicznych w zaspokojeniu elementarnych potrzeb życiowych tym obywatelom, którzy nie są w stanie sami ich zaspokoić. Zasady te tworzą wspólnie ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną klauzulę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, w której każda z trzech zasad cząstkowych musi być wyjaśniana w powiązaniu i z uwzględnieniem pozostałych.

Z tych trzech wymienionych powyżej zasad składających się na konstrukcję klauzuli demokratycznego państwa prawnego Trybunał Konstytucyjny wywiódł liczne zasady pochodne, a niekiedy z nich kolejne, nazywane zasadami pochodnymi drugiego stopnia. Katalog tych zasad nie jest zamknięty, przy czym „teoretycznie wyróżnione, nazwane i sklasyfikowane zasady splatają się ze sobą na tle konkretnych stanów faktycznych, a ich zakresy mogą się częściowo, a nawet całkowicie pokrywać” (W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, I, Art. 1-29, op. cit.*, s. 112).

Jedną z najważniejszych zasad pochodnych, która ma swoje bezpośrednie źródło w klauzuli demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, jest zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, od dawna traktowana jest jako fundament państwa prawnego, z którego Trybunał

wyprowadzał dalsze szczegółowe reguły. W literaturze przedmiotu i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że owa zasada wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i międzynarodowego zasady dotrzymywania umów (zob. P. Tuleja, [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223 wraz z literaturą i orzecznictwem tam przywołanymi). Pokrywa się także w znacznej mierze z zasadą przewidywalności prawa, którą Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracował na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

Istota zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa polega na tym, że działania prawodawcze państwa powinny zapewniać bezpieczeństwo prawne jednostki oparte na pewności prawa, która umożliwia tej jednostce przewidywanie działań organów państwa oraz prognozowanie działań własnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Prawo musi zatem stwarzać swego rodzaju gwarancje, że obywatel, prowadząc swoje sprawy, nie narazi się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz że jego działania podjęte zgodnie z obowiązującym prawem także w przyszłości będą uznane przez porządek prawny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Zasada ta wyraża się także w zakazie stanowienia takiego prawa, które staje się swoistą pułapką dla obywatela (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 23 lipca 2013 r., sygn. P 4/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 82 i 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37). Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa odnosi się ponadto nie tylko do trybu ustanowienia i formy stanowionego prawa, ale także do stosowania prawa, począwszy od jego wykładni (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, I, Art. 1-29, op. cit.*,

s. 129). W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają bowiem prawo zakładać, że treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211 i 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23).

Z art. 2 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny wywodzi też zasadę sprawiedliwości proceduralnej. W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego wyrażany jest pogląd, że owa zasada sprawiedliwości proceduralnej ma uniwersalny charakter i dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania. Jak bowiem podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. o sygn. P 18/07 zasada ta wynika „(...) nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale także z art. 2 Konstytucji, i jest »wartością samą w sobie«” (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61). Z kolei, w wyroku z dnia 16 stycznia 2006 r. o sygn. SK 30/05, Trybunał podkreślił, iż, „[b]ezsporne jest (...) to, że zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględniać, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku, na co Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie (zob. wyrok z 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02). W tym miejscu wystarczy przypomnieć, że zasada zaufania wywodzona z art. 2 Konstytucji oznacza, że jednostka ma prawo oczekiwać od władzy, której zachowanie się ocenia (ustawodawca, sąd), czytelności, przejrzystości, poszanowania zasad systemowych gwarantujących ochronę praw człowieka” (OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2).

Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wywodzony także z art. 2 Konstytucji RP, ma zaś ściśle sprecyzowany charakter, związany z ochroną funkcją konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Jak bowiem podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „[w] demokratycznym państwie prawnym

konstytucyjne wolności i prawa mają przede wszystkim gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją państwa. Na straży granic dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne wolności i prawa jednostki stoi właśnie zasada proporcjonalności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, *op. cit.*). Zauważyć przy tym należy, że zasada proporcjonalności, wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest obecnie podstawowym instrumentem umożliwiającym ocenę dopuszczalności ingerencji w prawa i wolności jednostki, jednakże w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy) znajduje nadal zakotwiczenie w art. 2 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. o sygn. Kp 4/08 Trybunał Konstytucyjny podkreślił bowiem, że „wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia” (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Ponadto, w orzecznictwie trybunalskim przyjmuje się, że zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wywodzony z art. 2 Konstytucji RP, ma szczególne znaczenie dla oceny przepisów przewidujących odpowiedzialność administracyjną. W wyroku z dnia 30 listopada 2004 r. o sygn. SK 31/04 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „w granicach określonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku (...). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować (...) zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych” (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110).

Z kolei, zgodnie z 45 ust. 1 Konstytucji RP, „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Prawo do sądu należy do katalogu praw podmiotowych, przysługujących każdej jednostce, jest samoistne oraz chronione bez względu na niedochowanie pozostałych praw podmiotowych. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej – zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. w szczególności wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; z dnia 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32, z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma, spośród wyżej wymienionych elementów prawa do sądu, prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej – zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności.

Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do normatywnej treści konstytucyjnego nakazu odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej wielokrotnie podkreślał, że wymaganie „rzetelnego procesu” zakłada realizację wielu zasad procesowych. Wśród nich wskazywał przede wszystkim na sprawiedliwość i jawność postępowania. W wyroku z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. „Urzeczywistnienie konstytucyjnego prawa do sądu, zwłaszcza w jego warstwie podmiotowej, jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd nie działa arbitralnie,

a uczestnicy postępowania nie są traktowani przedmiotowo. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (...), to jednak przez fakt naruszenia zaufania, jakie musi wytwarzać rzetelna procedura sądowa, muszą budzić zastrzeżenia” (*op. cit.*). Wyjaśniając sens owego wymagania, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że sprawiedliwość proceduralna jest pojęciem, które nie ma swego sprecyzowanego znaczenia. Jednak mimo wielości koncepcji doktrynalnych co do ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jej jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na zasadę tą składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności (prawo do informowania), oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania (zob. *op. cit.* oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1, 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84, 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37).

W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że na treść prawa do wysłuchania składają się – w ujęciu abstrakcyjnym – szczegółowe uprawnienia: do zgłaszania wniosków i żądań; twierdzeń faktycznych i dowodów na ich poparcie; do wypowiedzania się co do wszelkich kwestii prawnych; do bycia informowanym o postępowaniu; do zapoznania się z twierdzeniami strony przeciwnej (innego uczestnika postępowania) lub okolicznościami ustalonymi przez sąd z urzędu wraz z możliwością ustosunkowania się do nich, jak również do rozważenia przez sąd stanowiska prezentowanego przez stronę. Zakres i kształt szczegółowych uprawnień procesowych, służących realizacji prawa do wysłuchania, jest uwarunkowany *in concreto* pozycją procesową podmiotu tego prawa, rodzajem sprawy oraz

postępowania. Skorzystanie z prawa do wysłuchania jest ponadto zależne od postawy zainteresowanego podmiotu. Nie jest zatem naruszeniem tego prawa rozpoznanie sprawy pod nieobecność, gdy strona nie korzysta z prawa do wysłuchania, chociaż taką możliwość miała zapewnioną (zob. P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, s. 1133-1134 i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego tam przywołane).

W literaturze przedmiotu i judykaturze Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że prawo do informowania jest ściśle powiązane z prawem do wysłuchania. Podkreśla się jednocześnie, że nakaz sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy nie zakłada, że każda decyzja sądowa, która jest podejmowana w postępowaniu, wymaga sporządzenia uzasadnienia. Zauważa się bowiem, iż „założenie przeciwne byłoby albo praktycznie niemożliwe do zrealizowania albo nie dałoby się zharmonizować z prawem do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, także wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP” (P. Grzegorzcyk, K. Weitz, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, s. 1139).

Przewidywalność postępowania, w kontekście prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny łączył natomiast z zapewnieniem stronom i uczestnikom postępowania przewidywalności przebiegu postępowania sądowego poprzez odpowiednią spójność i logikę mechanizmów, którym podmioty te są poddane w trakcie rozpoznania ich indywidualnej sprawy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53). Przewidywalność postępowania należy zatem rozumieć w ten sposób, że istnieją czytelne, z góry określone i mające zastosowanie w danej sprawie reguły prowadzenia postępowania od jego początku aż do końca (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 kwietnia 2008 r., sygn. SK 11/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 47 oraz 30 października 2012 r., sygn. SK 8/12, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 111).

W myśl zaś art. 78 Konstytucji RP, „[k]ażda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

Na treść art. 78 Konstytucji RP składa się – najogólniej rzecz ujmując – prawo stron każdego postępowania do uruchomienia procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć indywidualnych wydawanych przez podmiot działający w charakterze organu pierwszej instancji (zob. L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II, Art. 30-86*, red. L. Garlicki, M., Zubik, Warszawa 2016, s. 876). W literaturze przedmiotu zauważa się, że ów przepis konstytucyjny wyznacza sposób uformowania procedur sądowych i administracyjnych i oddziałuje także na sposób organizacji sądownictwa i władz administracyjnych. „Wyraża on również generalną zasadę aksjologiczną: drugoinstancyjna kontrola orzeczeń i decyzji jest istotnym elementem ochrony praw jednostki, bo stwarzając możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd” (L. Garlicki, K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 876).

Zgodnie zaś z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, „[o]graniczenia 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”.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja

2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 39). W myśl zaś art. 31 ust. 3 zd. 2 Konstytucji, ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty. Zakaz naruszania istoty wolności i praw rozważany był w dwóch płaszczyznach: negatywnej (nakaz miarkowania ograniczeń) i pozytywnej (zakładającej, że istnieje pewien nienaruszalny rdzeń każdego prawa i wolności, w który ustawodawca nie może ingerować, nawet w sytuacji, gdy działa on w celu ochrony wartości z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Analizując z kolei, określony w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wymóg istnienia w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że przesłanka ta mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU z 1999 r. nr 1, poz. 2; 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85; 25 maja 2016 r., sygn. Kp 2/15, OTK ZU seria A/2016, poz. 23).

Zaskarżone przez Wnioskodawcę przepisy ustawy o kierujących pojazdami posiadają następującą treść:

„Art. 102. 1. Starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy:

(...)

4) kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym;

5) 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 2020 r. poz. 1944 i 2400), o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące.

(...)

1c. Starosta wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 4 lub 5, na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

1d. Jeżeli osoba kierowała pojazdem silnikowym pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie ust. 1 pkt 4 lub 5 albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 2 albo art. 135a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. Jeżeli decyzja, o której mowa w ust. 1c, nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy.

1da. Jeżeli prawo jazdy zostało zatrzymane w trybie art. 135 ust. 1 pkt 2 albo art. 135a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, starosta wydaje decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w terminie 21 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie.

(...)”.

Przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny posiadają zaś następujące brzmienie:

„Art. 7. 1. 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 rozdziale 15 ustawy zmienianej w art. 5:

1) podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy wymienionej w art. 4 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;”.

Na potrzeby niniejszego stanowiska niezbędne jest także przytoczenie treści art. 135 ust. 1 pkt 2 oraz art. 135a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 450; dalej: ustawa – Prawo o ruchu drogowym), które regulują kwestie zatrzymania prawa jazdy.

Zgodnie z treścią art. 135 ust. 1 pkt 2 przytoczonej powyżej ustawy:

„Art. 135.

1. Policjant:

2) zatrzyma wydane w kraju prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na:

a) kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub

b) przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji; przepis

nie dotyczy 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 2020 r. poz. 1944 i 2400), o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące;”.

Treść art. 135a ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przedstawia się zaś następująco:

„Art. 135a.

1. Policjant:

2) zatrzyma prawo jazdy wydane przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na:

a) kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub

b) przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji; przepis nie dotyczy 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, o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące;”.

Przed przystąpieniem do oceny merytorycznej zakwestionowanych przepisów przypomnieć należy, że zasady poruszania się pojazdem na obszarze zabudowanym, w tym ograniczenia prędkości, a także kwestie dotyczące przewozu osób, uregulowane zostały w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy kierujący pojazdem obowiązany jest jechać z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem, z uwzględnieniem warunków, w jakich ruch się odbywa, a w szczególności:

rzeźby terenu, stanu i widoczności drogi, stanu i ładunku pojazdu, warunków atmosferycznych i natężenia ruchu.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym prędkość dopuszczalna pojazdu na obszarze zabudowanym wynosi 50 km/h, z zastrzeżeniem ust. 2, zgodnie z którym prędkość dopuszczalna pojazdu w strefie zamieszkania wynosi 20 km/h.

Z kolei, art. 63 ust. 1 przywołanej powyżej ustawy stanowi, że przewóz osób może odbywać się tylko pojazdem do tego przeznaczonym lub przystosowanym. Liczba przewożonych osób nie może przekraczać liczby miejsc określonych w dowodzie rejestracyjnym, zaś w pojeździe niepodlegającym rejestracji liczba przewożonych osób wynika z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu.

Kierowanie pojazdem z przekroczeniem prędkości dopuszczalnej stanowi, zgodnie z art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2008; dalej: Kodeks wykroczeń), wykroczenie zagrożone karą grzywny.

Z kolei, w myśl art. 97 Kodeksu wykroczeń. uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie także podlega karze grzywny lub karze nagany.

Za wskazane wykroczenia, obok przewidzianych w Kodeksie wykroczeń kar, ustawodawca wprowadził sankcję administracyjną w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy.

Zgodnie z zacytowanymi w niniejszym stanowisku przepisami art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy – Prawo o ruchu drogowym, policjant zobowiązany jest bowiem do zatrzymania wydanego w kraju prawa jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze

zabudowanym albo polegającego na przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym. Starosta zaś zobowiązany został przez ustawodawcę do zatwierdzenia owej czynności materialno-technicznej poprzez wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 miesięcy i nadaniu jej rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami). Dodatkowo na wydanie owej decyzji przez starostę ustawodawca przewidział 21 dni (art. 102 ust. 1da ustawy o kierujących pojazdami). Z kolei, jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 ustawy o kierujących pojazdami albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 2 albo art. 135a ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. W sytuacji, gdy decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy. Decyzja starosty wydana w tym trybie podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a od decyzji tego organu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Analiza *ratio legis* powyższych regulacji prowadzi do stwierdzenia, że głównym celem wprowadzenia owych unormowań było podjęcie działań zmierzających do skutecznej i szybkiej poprawy bezpieczeństwa na drogach. W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wskazano bowiem w szczególności, że „[p]roponowane w niniejszym projekcie czasowe zatrzymanie prawa jazdy (...) ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie potwierdzają przypadki szczególnie tragicznych wypadków drogowych, w wyniku których śmierć ponosi wiele osób” (druk sejmowy nr 2586, Sejm RP VII kadencji).

Trybunał Konstytucyjny, w dotychczasowych orzeczeniach, wypowiedział się kilkakrotnie w materii stosowania sankcji w postępowaniu administracyjnym. Wybrane wypowiedzi Trybunału, odnoszące się do problematyki stosowania przez ustawodawcę reżimu odpowiedzialności administracyjnej, zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego stanowiska. W tym miejscu należy jednak przypomnieć wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. o sygn. K 24/15, (OTK ZU seria A/2016, poz. 77), który, po części, odnosił się do zagadnienia, które zostało wywołane wnioskiem w niniejszej sprawie, a mianowicie stosowania sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy.

Jednym z problemów konstytucyjnych, które Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał w wyroku z dnia 11 października 2016 r. o sygn. K 24/15 było bowiem zagadnienie 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. Trybunał, w uzasadnieniu owego wyroku doprecyzował, że podniesiony problem dotyczył tego, „(...) czy za wystarczające gwarancje procesowe można uznać prawnie przewidzianą możliwość zaskarżenia do samorządowego Kolegium Odwoławczego decyzji starosty o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, a później wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji, gdy: 1) zatrzymanie prawa jazdy przez policjanta, a następnie starostę ma charakter obligatoryjny i automatyczny, 2) na żadnym etapie postępowania nie ma możliwości uwzględniania elementów o charakterze subiektywnym (stopień zawinienia, szczególne okoliczności sprawy, stan wyższej konieczności), 3) decyzja starosty ma rygor natychmiastowej wykonalności, co powoduje, że jej weryfikacja przez SKO jako organ odwoławczy i sąd administracyjny będzie następowała z reguły już po zakończeniu 3-miesięcznego okresu zatrzymania prawa jazdy (6-miesięcznego, jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy albo pomimo zatrzymania prawa jazdy przez

policję)” (*op. cit.*). Trybunał, rozstrzygając owo zagadnienie stwierdził, że przepis art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy – Prawo o ruchu drogowym w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowania 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. W odniesieniu do pozostałych okoliczności związanych z zarzutem braku adekwatnych gwarancji procesowych Sąd Konstytucyjny zaś uznał, iż „(...) trudno (...) wskazać elementy o charakterze subiektywnym, które usprawiedliwiałyby przekroczenie przez kierowcę dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Takie okoliczności sprawy, jak małe natężenie ruchu lub nawet jego brak, pora nocna, brak pieszych, duże doświadczenie i umiejętności kierowcy itd. nie uzasadniają jazdy tak dalece przekraczającej dozwoloną prędkość. Podobnie, większa dolegliwość tej sankcji dla niektórych kategorii osób (kierowców zawodowych, kierowców dojeżdżających do pracy itd.) nie jest okolicznością uzasadniającą łagodniejsze karanie” (*ibidem*). Trybunał wskazał jednakże, że okoliczności te mogą i powinny być podnoszone 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 załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 kpa)” (*op. cit.*) Trybunał zastrzegł jednak również, w dalszej części uzasadnienia wyroku, że „(...) jeśli (...) przesłanki wydania decyzji są ściśle określone w przepisach prawa materialnego, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, organ administracji publicznej nie ma możliwości odwoływania się do pojęcia słusznego interesu obywateli (art. 7 kpa)” (*op. cit.*). Funkcją przepisu art. 7 kpa – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny – nie jest bowiem umożliwienie organom administracji publicznej dokonywania

korekt, uzupełnień czy modyfikacji przepisów prawnych stanowiących podstawę decyzji administracyjnej. Trybunał zaznaczył przy tym, że wykazanie błędnego pomiaru prędkości możliwe jest w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i wówczas jego skutkiem może być nawet uniewinnienie obwinionego od zarzucanego mu czynu. To z kolei – jak zauważył Trybunał – „(...) w razie uprzedniego zakończenia postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy, będzie uprawniało stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 kpa, bowiem ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany jest nową okolicznością faktyczną istotną dla tej sprawy. W ramach tej nadzwyczajnej procedury wznowieniowej możliwe byłoby zatem uchylene wspomnianej decyzji, ewentualnie uzyskanie przez stronę stosowanego odszkodowania” (*ibidem*).

Po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny powyższego wyroku o sygn. K 24/15 w orzecznictwie sądownoadministracyjnym pojawiła się linia orzecznicza, która zaczęła funkcjonować równolegle z dotychczasową. Mianowicie, część składów orzekających sądów administracyjnych podważyła dotychczasowe stanowisko o automatyzmie i obligatoryjności wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy w sytuacji uzyskania stosowanej informacji od policji, uznając możliwość czynienia przez organ administracji własnych ustaleń w tym zakresie.

Orzecznictwo sądów administracyjnych, w powyżej opisanej materii, ustabilizowało się jednakże po wydaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały z dnia 1 lipca 2019 r. o sygn. I OPS 3/18 (LEX nr 2688159). Odnotować bowiem należy, że w owym orzecznictwie wyrażany jest obecnie – co do zasady – jednolity pogląd, zgodnie z którym norma wywodzona z przepisów art. 102 ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny nie daje organowi orzekającemu o zatrzymaniu prawa jazdy możliwości uwzględnienia okoliczności innych niż okoliczność działania w stanie wyższej konieczności, a więc nie jest możliwe uwzględnienie np. okoliczności

związanych z błędnym pomiarem prędkości, nieprawidłowym oznakowaniem drogowym, czy też okoliczności związanych z liczbą przewożonych osób. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r. o sygn. I OPS 3/18 „[d]ecyzja o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. (ustawy o kierujących pojazdami – przyp. wł.) jest decyzją związaną. Świadczy o tym treść powyższego przepisu zgodnie, z którym starosta »wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem«. Rozstrzygnięcie to oraz jego zakres nie zostały pozostawione uznaniu organu. Z treści art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy k.k. (ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny – przyp. wł.) wynika, że podstawę wydania takiej decyzji może stanowić informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. (...) . W sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym o zakresie prowadzonego postępowania dowodowego przesądza treść art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy k.k. Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowi informacja Policji o ujawnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie. Informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. (ustawy – Prawo o ruchu drogowym – przyp. wł.) jest dokumentem urzędowym i 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. Natomiast w sytuacji podniesienia przez stronę, że do przekroczenia dopuszczalnej prędkości doszło z uwagi na sytuację usprawiedliwiającą spowodowaną stanem wyższej konieczności, mając na względzie treść art. 102 ust. 1aa u.k.p. organ administracji prowadzi postępowanie wyjaśniające w tym

zakresie. Z powyższych rozważań wynika, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (...) 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. Wniosek taki można wyprowadzić nie tylko z literalnego brzmienia art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie k.k., ale także w oparciu o wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów ustawy o kierujących pojazdami. Zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy będzie uprawniało 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” (*op. cit.*). Tezy uchwały zostały poparte kolejnymi wyrokami sądów administracyjnych. I tak, w wyroku z dnia 16 grudnia 2020 r. o sygn. I OSK 1524/20 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że informacja Policji „(...) pełni rolę sformalizowanego źródła wiedzy o popełnionym wykroczeniu, a przekazanie tej informacji jest zdarzeniem mającym doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Należy zatem przyjąć, że »informacja o zatrzymaniu prawa jazdy« jest informacją o ujawnieniu czynu uzasadniającego zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1 a u.P.r.d. Tym samym jedyną i wyłączną okolicznością, która przesądza o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest rzeczona informacja, za której treść odpowiedzialność ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, a w aspekcie odszkodowawczym Skarb Państwa” (LEX nr 3097701; zob. też wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 2019 r. o sygn. I OSK 670/17, LEX nr 2753516 oraz z dnia 18 stycznia

2021 r., I OSK 3924/18, LEX nr 3115184). Z kolei, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 20 grudnia 2021 r. o sygn. VI SA/Wa 2140/21, dodał iż, „(...) nawet gdyby skarżący nie przyjął mandatu i sprawa zostałaby skierowana do sądu, informacja Policji o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. jako dokument urzędowy wiązałyby Starostę (...) w trybie postępowania administracyjnego, co do obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące. (...) Innymi słowy, z cytowanej normy wynika, że ustawodawca dopuścił sytuację, w której kwestia naruszenia (w tym nałożenia mandatu) będzie przedmiotem sporu pomiędzy kierowcą a organem kontroli ruchu drogowego, ale w każdej sytuacji, niezależnie od toczącego się sporu, prawo jazdy podlega zatrzymaniu na okres 3 (lub 6 miesięcy), a dokument zwracany jest po upływie tego okresu” (LEX nr 3308982).

Merytoryczną ocenę zakwestionowanych przez Wnioskodawcę przepisów rozpocząć należy od zaznaczenia, że zapewnienie bezpieczeństwa na polskich drogach jest procesem od wielu lat realizowanym przez władze publiczne. Kluczowe dla tego procesu są jego długofalowość oraz oparcie wprowadzanych rozwiązań, w tym rozwiązań prawnych, na empirycznie udowodnionych danych. Czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo na drogach jest bowiem wiele. Wśród najważniejszych wymieniana jest właściwa infrastruktura drogowa, odpowiednia edukacja, skuteczny system egzekwowania od kierowców odpowiednich zachowań – w tym, w szczególności, w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego – oraz nadzór wykonywany przez odpowiednie służby. Celowość i trafność rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę w tym zakresie nie może być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Ocena Trybunału może jednak dotyczyć tego, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania są zgodne z normami konstytucyjnymi. W tym kontekście Trybunał zauważał, że, „(...) przeciwdziałanie zjawisku jazdy z nadmierną prędkością

wymaga kompleksowego podejścia, którego głównym elementem powinno być stworzenie skutecznego systemu kontroli prędkości oraz zapewnienie nieuchronności kary. Jednakże działania zmierzające do skutecznej i szybkiej poprawy bezpieczeństwa na drogach nie mogą prowadzić do naruszenia podstawowych zasad Konstytucji. Cel, jakim jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, nie może być osiągnięty środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134).

Przypomnieć także należy, że odpowiedzialność administracyjna charakteryzuje się tym, że ma charakter odpowiedzialności represyjno-porządkowej, opartej na zasadzie „winy obiektywnej”. Ustanawianie kar administracyjnych ma na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych, jak również stanowi środek przymusu służący dyscyplinowaniu uczestników postępowania administracyjnego. Przesłanką wymierzania kar administracyjnych jest – co do zasady – samo naruszenie zakazu lub nakazu wynikające bezpośrednio z przepisu prawa, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia. Sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych sprawowana zaś jest przez sądy administracyjne pod kątem legalności wydania decyzji administracyjnej, a nie stopnia zawinienia sprawcy ani okoliczności mogących mieć wpływ na wymiar kary. Trybunał Konstytucyjny zauważał przy tym, że „[w] prawie administracyjnym sankcja odgrywa bardzo ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnienie. Dzięki temu normy sankcjonujące motywują adresatów norm sankcjonowanych do postaw legalistycznych. W doktrynie tej gałęzi prawa uważa się, że aby akty administracyjne były skuteczne, powinny być wyposażone w sankcje. Organ administracyjny musi posiadać środki do realizacji

swej woli, w postaci przymusu administracyjnego, w przeciwnym bowiem razie efektywne administrowanie nie byłoby możliwe” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Do owego problemu odniósł się również Trybunał w wyroku z dnia 11 marca 2015 r. o sygn. P 4/14, w którym stwierdził zgodność ze wzorcami konstytucyjnymi wprowadzonego przez ustawodawcę ograniczenia wolności działalności gospodarczej, polegającego na zakazie urządzania gier na automatach poza kasynami gry (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30). Trybunał uznał w uzasadnieniu owego wyroku, że „(...) wprowadzone ograniczenie wolności działalności w zakresie urządzania gier na wszelkich automatach wyłącznie w kasynach gier nie tylko służy zamierzonemu celowi, ale jest też niezbędne dla ochrony społeczeństwa przed negatywnymi skutkami hazardu oraz dla zwiększenia kontroli państwa nad tą sferą, stwarzającą liczne zagrożenia. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił w tym względzie stanowiska sądu pytającego, jakoby istniejący wcześniej stan rzeczy nie wymagał zmiany, a wzmocnienie kontroli państwa w dziedzinie hazardu mogły zapewnić dotychczasowe procedury. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, także przyjęte środki spełniają postulat adekwatności i nie są nadmiernie dolegliwe. Kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, służy szczególnie istotnemu i ważkiemu interesowi publicznemu, jakim jest zwalczanie niepożądanych i patologicznych zjawisk, które nieuchronnie towarzyszą hazardowi, a tym bardziej grom hazardowym urządzanym w sposób nielegalny” (*op. cit.*). Do cytowanego uzasadnienia wyroku o sygn. P 4/14 z kolei nawiązał Trybunał Konstytucyjny, w przywołanym już w niniejszym stanowisku wyroku o sygn. K 24/15, w którym podkreślił, że „[m]ając na uwadze to rozstrzygnięcie (w sprawie o sygn. P 4/14 – przyp. wł.), należałoby stwierdzić, że kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną jest niewątpliwie zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a sankcja w postaci

zatrzymania prawa jazdy wzmacnia skuteczność w zakresie przeciwdziałania przez państwo tego rodzaju zagrożeniom” (*op. cit.*).

Mając na uwadze powyższe i przystępując do oceny zakwestionowanych regulacji przez pryzmat wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP zasad ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości proceduralnej oraz zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy zauważyć należy, że zakaz nadmiernej ingerencji – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 lutego 2014 r. o sygn. P 24/12 – „(...) odnosi się do oceny korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej. (...) Trybunał Konstytucyjny nie jest (...) co do zasady powołany do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Co więcej, w postępowaniu przed TK obowiązuje co do zasady domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Wszystko to przemawia za daleko idącą wstrzeźliwością Trybunału Konstytucyjnego przy ocenie naruszenia zasady proporcjonalności wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Stąd też, aby obalić domniemanie konstytucyjności kwestionowanej regulacji z uwagi na naruszenie zasady proporcjonalności – zakazu nadmiernej ingerencji (art. 2 Konstytucji), należy wykazać ewidentne przekroczenie przez ustawodawcę przyznanej mu swobody regulacyjnej (...). Oznacza to konieczność uprawdopodobnienia, że cel regulacji jest zupełnie nieuzasadniony i nieracjonalny w stopniu rażącym lub też środki, które mają służyć do jego realizacji są niewłaściwe i nieefektywne (nieskuteczne, nieprzydatne) lub nadmiernie dolegliwe (represyjne)” (*op. cit.*).

W kontekście powyższego stwierdzić należy, że Wnioskodawca nie podważa zasadności celu zaskarżonych regulacji – które bez wątplenia są racjonalne i uzasadnione, zmierzają bowiem do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego – a kwestionuje arbitralne decydowanie o zatrzymaniu prawa jazdy przez organ kontroli ruchu drogowego i pozorny charakter kontroli sądownoadministracyjnej owego zatrzymania prawa jazdy, a tym samym

nadmierną dolegliwość środków przyjętych do realizacji powyższego celu, a przez to także naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości proceduralnej.

Oceniając powyższe, należy w pierwszej kolejności odnieść się do celu zakwestionowanych regulacji. Zaskarżone przepisy ukierunkowane zostały bowiem na konkretne zachowania kierowców powodujące zagrożenia drogowe, w których są zabici lub ranni bądź zachowania, które podnoszą ryzyko wystąpienia znacznej liczby ofiar w razie zaistnienia wypadku. W cytowanym już w niniejszym stanowisku uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny wskazano, że projektodawca wziął pod uwagę wyniki badań opublikowanych przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, z których wynika, iż 64% kierowców w Polsce jeździ powyżej dopuszczalnego limitu prędkości. Czterech na pięciu kierowców przekracza zaś prędkość na drogach krajowych w terenie zabudowanym (*op. cit.*).

Zastosowanie sankcji administracyjnej, jaką jest czasowe zatrzymanie prawa jazdy miało skutecznie przeciwdziałać powyżej opisanym sytuacjom. Jak bowiem podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r. o sygn. I OPS 3/18 „[z]atrzymanie prawa jazdy w przypadku naruszenia zakazu administracyjnego ograniczającego prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze zabudowanym realizuje cel prewencyjno-ochronny i zabezpieczający. Instytucja zatrzymania prawa jazdy jest instrumentem, który w założeniu ustawodawcy ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a przez to przyczyniać się do ochrony życia i zdrowia jego uczestników. Z jednej strony sankcja ta pozwala na czasowe wykluczenie z ruchu drogowego kierujących pojazdami, którzy przekraczają dozwoloną prędkość o 50 k./h na obszarze zabudowanym (prewencja indywidualna), z drugiej zaś oddziałuje w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa (prewencja ogólna)” (*op. cit.*).

Skuteczność realizowania powyżej wskazanego celu prewencyjno-ochronnego czasowego zatrzymania prawa jazdy ustawodawca zapewnił zaś poprzez obligatoryjność i natychmiastowość wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu owego prawa jazdy. Ta obligatoryjność i natychmiastowość zatrzymania prawa jazdy wskazuje, że środki, które miały służyć do realizacji zamierzonego przez ustawodawcę celu są efektywne i przydatne, gdyż oddziałują odstrasżająco na kierowców i zniechęcają ich do przekraczania prędkości na obszarze zabudowanym.

Idąc dalej, zaznaczyć należy, że w odniesieniu do zatrzymania prawa jazdy możliwe są w systemie prawa dwa odrębne postępowania – administracyjne i postępowanie w sprawie w sprawie wykroczeń. Pogląd taki wyraził Trybunał Konstytucyjny, w cytowanym już w niniejszym stanowisku wyroku o sygn. K 24/15, w którym podkreślił, „[u]stawodawca ma swobodę w zakresie wyboru sankcji za naruszenie prawa, choć wybór ten musi mieścić się w ramach standardów demokratycznego państwa prawa (...). Kumulatywne stosowanie tej sankcji nie może stanowić wyrazu nieproporcjonalnej (nadmiernej) ingerencji w prawa i wolności jednostki. Ustawodawca powinien również dostosować rodzaj sankcji (i co za tym idzie procedurę jej stosowania) do specyfiki danego czynu i celów, które zamierza osiągnąć. W ramach swobody ustawodawczej mieści się sankcja administracyjna zatrzymania prawa jazdy. Kumulacja tej sankcji z karą wymierzaną w postępowaniu wykroczeniowym nie narusza zasady proporcjonalności (w aspekcie nadmierności), gdyż w postępowaniu wykroczeniowym za czyn ten przewidziana jest najłagodniejsza z kar, tj. grzywna. Ponadto w wypadku wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości kodeks wykroczeń nie przewiduje możliwości zastosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jest to środek, który niewątpliwie co do istoty jest tożsamy z sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy. Skoro jednak ten środek karny nie jest przewidziany dla wykroczenia polegającego na przekroczeniu przez kierowcę

dozwolonej prędkości, to nie można mówić o kumulacji takich samych sankcji” (*op. cit.*). Tak też przyjął Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 4 października 2016 r., w którym uznał, że możliwe jest przeprowadzenie dwóch odrębnych postępowań w stosunku do tego samego naruszenia prawa drogowego, gdyż procedura administracyjna (zatrzymanie prawa jazdy) i karna (grzywna) są wystarczająco blisko powiązane, zarówno materialnoprawnie, jak i czasowo, by uznać je za dwa aspekty tego samego systemu (zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 października 2016 r. w sprawie Rivard v. Szwajcaria, skarga nr 21563/12).

W świetle powyższego stwierdzić należy, że zakwestionowane niniejszym wnioskiem przepisy, jak też przepisy w sprawie o wykroczenia określają dwie równoległe drogi prawnego postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy, które rozpatrywane łącznie dają obraz w pełni ukształtowanej i legalnej reakcji państwa na stwierdzone przekroczenie prędkości w obszarze zabudowanym. Innymi słowy, istnieje szybka ścieżka administracyjna, będąca niemalże natychmiastową reakcją państwa na przekroczenie prędkości w obszarze zabudowanym, oraz dłuższa ścieżka prawnokarne, w ramach której obwiniony o popełnienie wykroczenia polegającego na przekroczeniu prędkości może dowodzić swoich racji, tj. np. kwestionować dokonany przez policję pomiar prędkości. Przy czym podkreślenia wymaga, że ze ścieżki prawnokarnej skorzysta ten kierujący pojazdem, który nie przyjął mandatu karnego. Przyjęcie bowiem mandatu karnego, czy też „pouczenia” policji (art. 41 Kodeksu wykroczeń) wyłącza, co zrozumiałe, ścieżkę kwestionowania okoliczności związanych z popełnieniem czynu. W razie zaś uniewinnienia w postępowaniu wykroczeniowym obwiniony ma prawo wnosić o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego odebraniem mu prawa jazdy i ewentualnie żądać odszkodowania. Dał temu wyraz również Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r. o sygn. I OPS 3/18, w której, uznał, iż „(...) postępowania administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy (...)

i postępowania toczące się przed sądem powszechnym lub organem orzekającym o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. (ustawy – Prawo o ruchu drogowym – przyp. wł.) są postępowaniami toczącymi się niezależnie od siebie” (*op. cit.*). Odwołując się z kolei do wyroku Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 24/15, NSA stwierdził, iż „Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował konstytucyjności przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. (ustawy o kierujący pojazdami – przyp. wł.), który pozostał w obrocie prawnym i stanowi podstawę rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji. W procesie stosowania podlega on interpretacji z uwzględnieniem wszystkich reguł wykładni prawa; zarówno językowej, systemowej, jak i celowościowej. W wyroku tym Trybunał zaakcentował dualizm trybów postępowania w odniesieniu do kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h: zarówno tryb postępowania administracyjnego jaki i przed sądem powszechnym. Prawo do ochrony praw procesowych zostało zachowane w każdym z powołanych wyżej reżimów” (*ibidem*).

Dokonując oceny konstytucyjnej zakwestionowanych regulacji administracyjnoprawnych nie można więc tracić z pola widzenia istniejących w tej materii przepisów w sprawach o wykroczenia. W tym zaś kontekście nie można zgodzić się z optyką Wnioskodawcy, że przyjęta przez ustawodawcę – obligatoryjność i natychmiastowość – sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy jest rygorystyczna w stopniu rażącym (niewspółmiernie dolegliwa) i niezgodna z zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości proceduralnej.

Zauważyć bowiem należy – jak to zostało wskazane w przytoczonych powyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – że, w odniesieniu do zatrzymania prawa jazdy możliwe są w systemie prawa dwie odrębne ścieżki postępowania – administracyjna i w sprawie wykroczeń. Oceniane zaś łącznie dają ogłęd, że zachowane zostały

gwarancje procesowe kierujących pojazdami, którym prawo jazdy zostało zatrzymane. W postępowaniu administracyjnym wiązać się to będzie z rozstrzygnięciem w dwóch instancjach w formie decyzji administracyjnej, która poddana jest kontroli sądów administracyjnych. Z kolei, nieprzyjęcie mandatu przez kierującego skutkować będzie skierowaniem do sądu powszechnego wniosku o ukaranie, zaś w postępowaniu przed tym sądem możliwa będzie efektywna kontrola zgłaszanych przez kierującego nieprawidłowości podczas kontroli drogowej. Ustaleniu odpowiedzialności karnej za wykroczenie służy bowiem wyłącznie postępowanie przed sądem powszechnym, gdyż wątpliwości co do sprawstwa i inne muszą być rozstrzygane przez sąd karny, a nie administracyjny. Istotą postępowania administracyjnego jest zaś zastosowanie sankcji czasowego zatrzymania prawa jazdy, a w sytuacji uniewinnienia obwinionego w postępowaniu wykroczeniowym, wznowienie owego postępowania administracyjnego i ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa (zob. przykładowo wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2020 r., sygn. III SA/Łd 1064/19, LEX nr 2854758). Nie można zatem zgodzić się z poglądem Wnioskodawcy, 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” (uzasadnienie wniosku, s. 7). Kwestionowane przepisy ani nie wyłączają możliwości prowadzenia postępowania w sprawie o wykroczenie przez sądem powszechnym i związanych z tym postępowaniem gwarancji procesowych, ani też ich nie modyfikują. Ustawodawca zapewnił bowiem w postępowaniu wykroczeniowym zarówno prawo do obrony, jak i zasadę domniemania niewinności. Prowadzi to także do nieprzyjęcia poglądu Wnioskodawcy, jakoby rozwiązania prawne w zakresie zatrzymania prawa jazdy

na podstawie kwestionować przepisów miały charakter pozorny i iluzoryczny. Ustawodawca nie stworzył bowiem kwestionowanymi przepisami uprawnień, których nie da się zrealizować, nie wypaczył gwarancji procesowych stron postępowania, a tym samym nie złamał zasady ochrony zaufania obywateli do państw i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Co więcej, przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie może być to, czy jakiś problem dałoby się uregulować lepiej lub inaczej, niemniej jednak zauważyć należy, że dopuszczenie możliwości weryfikowania przez organy administracyjne i sądy administracyjne wątpliwości co do sprawstwa związanego z przekroczeniem prędkości lub liczbą przewożonych osób, mogłoby w konsekwencji prowadzić do osłabienia znaczenia konstytucyjnego domniemania niewinności i prawa do obrony, które zagwarantowane jest kierującemu pojazdem w postępowaniu wykroczeniowym, gdyż istotnie przesunąłoby ciężar zagadnień dowodowych związanych z winą sprawcy na postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. W rezultacie mogłoby to prowadzić do przyjęcia subiektywnej winy kierującego w postępowaniu nie będącym postępowaniem wykroczeniowym. Dopuszczenie takiej możliwości wypaczyłoby także *ratio legis* zakwestionowanych regulacji, jakim była skuteczna i szybka reakcja na przekroczenie prędkości w terenie zabudowanym lub przewożenie niedopuszczalnej liczby osób, a tym samym poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z kolei, wprowadzenie przez ustawodawcę czasowego zatrzymania prawa jazdy, jako elementu postępowania w sprawie o wykroczenie określone w art. 92a i art. 97 Kodeksu wykroczeń, osłabiłoby znacznie funkcję prewencyjną tego środka, która jest cechą charakterystyczną sankcji o charakterze administracyjnym.

Reasumując powyższe, **art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ust. 1c, 1d i 1da ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, są zgodne z zasadami ochrony zaufania obywateli**

do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości proceduralnej oraz zakazem nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc z kolei do oceny zakwestionowanych regulacji przez pryzmat art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zauważyć w pierwszej kolejności należy, że na ustawodawcy spoczywa konstytucyjny obowiązek stanowienia prawa, które będzie chroniło życie i zdrowie ludzi. Obowiązek ów wynika wprost z art. 38 i art. 68 ust. 1 Konstytucji RP. Celem zakwestionowanych przepisów – jak już podkreślono w niniejszym stanowisku – było ograniczenie liczby wypadków drogowych oraz liczby osób, które tracą życie lub zdrowie w następstwie tych wypadków. Niezbędne jest zatem rozważenie, czy – wskazane przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – ograniczenie praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 jest dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Badając powyższe, stwierdzić należy, że nie budzi wątpliwości dopełnienie przez ustawodawcę przesłanki formalnej sprowadzającej się do wymogu zachowania ustawowej formy ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych.

W drugiej kolejności należy odnieść się do tego, czy ograniczenie praw wynikających z art. 45 ust. 1 i 78 Konstytucji RP było konieczne z dla wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przesłanki ochrony zdrowia. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z dnia 9 lipca 2009 r. o sygn. SK 48/05, stwierdził że „(...) przewidziana w art. 31 ust. 3 Konstytucji możliwość ograniczenia przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności ze względu na ochronę zdrowia może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych osób” (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 108). Zaskarżone niniejszym wnioskiem przepisy, poprzez obligatoryjność i natychmiastowość ich stosowania, odstraszały i zniechęcały kierowców do

nadmiernego przekraczania prędkości. Cel wprowadzenia zaskarżonych regulacji należy zatem uznać za usprawiedliwioną przesłanką ochrony zdrowia.

Zakwestionowane przepisy należy również skonfrontować z zasadą proporcjonalności w aspekcie niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto*. Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że, że stosownie do tej zasady ograniczenia wolności i praw są dopuszczalne, jeżeli: wprowadzona regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (jest przydatna); regulacja ta jest wymagana do ochrony interesu publicznego, któremu służy (jest niezbędna); a ponadto jej korzyści pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (jest proporcjonalna w ścisłym tego słowa znaczeniu) (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r. o sygn. 48/05, *op. cit.*).

Odnosząc się do oceny przydatności wprowadzenia zaskarżonych regulacji, należy stwierdzić, że – jak już wskazano w niniejszym stanowisku – stanowią one jeden z elementów kompleksowego działania państwa na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach. Skoro zaś Konstytucja RP zobowiązuje ustawodawcę do stanowienia norm związanych z ochroną życia i zdrowia, to spoczywa na nim obowiązek stanowienia przepisów zapewniających ową ochronę na drogach w możliwie szerokim zakresie. W tym zaś kontekście wprowadzenie zakwestionowanych regulacji było przydatne dla realizacji konstytucyjnego zobowiązania władz publicznych do ochrony życia i zdrowia, również w kontekście bezpieczeństwa na drogach. Zaskarżone regulacje, z uwagi na fakt, że zapewniają natychmiastowe czasowe usunięcie z ruchu kierowcy stwarzającego realne zagrożenie dla zdrowia i życia, są też niezbędne. Ponadto, spełniają wymagania proporcjonalności *sensu stricto*. Jak już bowiem wykazano – poprzez obligatoryjność i natychmiastowość sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy – są skutecznymi środkami poprawy bezpieczeństwa na drogach, a ponadto – co istotne – nakładając na obywateli pewien ciężar udziału w dwóch odrębnych postępowaniach (administracyjnym i wykroczeniowym)

w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, nie są nadmiernie uciążliwe, gdyż – jak wykazano – te dwa równoległe postępowania dają obraz dochowania gwarancji związanych z odpowiednio ukształtowaną i rzetelną procedurą sądową, która jest elementem prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 78 Konstytucji RP. Sądy administracyjne zbadają bowiem formalną legalność działania organów państwowych, zaś przed sądami powszechnymi kierujący pojazdami mają zapewnione prawo przedstawienia swoich racji i merytorycznego rozpoznania przez sąd sprawy.

Dlatego też, zaskarżone **art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ust. 1c, 1d i 1da ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, są również zgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.**

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z powołania
Prokuratora Generalnego
1 ~~Jerzy Herman~~
Zastępcą Prokuratora Generalnego