



Warszawa, 14-04-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.555.2023.MW

Pan

nadinsp. Marek Boroń

Komendant Główny Policji

ePUAP

Szanowny Panie Komendancie

Istotnym problemem prawnym pozostaje zatrzymywanie prawa jazdy przez funkcjonariuszy Policji podczas kontroli drogowej, w związku z ujawnieniem okoliczności opisanych w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 135 ust. 1 pkt 3 ustawy prawo o ruchu drogowym¹ oraz następczego skierowania sprawy do dyspozycji prokuratora lub sądu, na zasadach określonych w art. 137 ust 1 ustawy prawo o ruchu drogowym. Niniejsze zagadnienie stanowiło przedmiot mojego wystąpienia z dnia 4 marca 2024 r. (znak II.510.555.2023.PZ), wystosowanego do Ministra Infrastruktury.

W odpowiedzi Ministra z dnia 6 czerwca 2024 r. (znak DTD-5.4411.355.2024), podniesiono szereg argumentów, uzasadniających utrzymanie aktualnego kształtu procedury. W wyniku analizy pisma Ministra Infrastruktury oraz orzecznictwa sądów administracyjnych ujawniło się jednak zagadnienie, wymagające dodatkowej analizy.

¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251), dalej: p.r.d.

Zwrócenia uwagi wymagają kwestie związane z procedurą informowania prokuratora lub sądu, w zależności od właściwości sprawy, o ujawnieniu okoliczności nakazujących zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. lub też umożliwiających zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 3 p.r.d. przez policjanta dokonującego kontroli drogowej.

Aktualnie, procedura nakazuje przekazanie informacji o zatrzymaniu prawa jazdy lub też przekazanie dokumentu, od którego to momentu prokurator lub sąd ma 14 dni na wydanie postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy. Policja, na zasadzie art. 136 ust. 1 p.r.d., ma obowiązek przekazania przedmiotowej informacji niezwłocznie - na piśmie lub elektronicznie.

W stanowisku Ministra Infrastruktury wskazano, że zatrzymanie prawa jazdy jest środkiem o charakterze zabezpieczającym wobec sprawcy wykroczenia lub przestępstwa, za które przewidziane jest obligatoryjne lub fakultatywne orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów (mechanicznych). Podkreślenia wymaga jednak, że środki zabezpieczające w systemie prawa karnego są sprecyzowane w treści art. 93a § 1 k.k.² i art. 99 § 1 k.k. Kodeks karny nie zamieszcza w katalogu środków zabezpieczających zatrzymania prawa jazdy. Co więcej, środki zabezpieczające można orzec tylko w celu zapobieżenia popełnieniu ponownego czynu zabronionego jako środek *ultima ratio*, na co wskazuje art. 93b k.k. Nadto środki zabezpieczające orzeka się jedynie w orzeczeniu kończącym postępowanie, zaś zatrzymanie prawa jazdy stanowi czynność faktyczną, podejmowaną niejako na przedpolu wszczęcia postępowania karnego lub wykroczeniowego.

Nie są zatem czytelne intencje użycia przez Ministra Infrastruktury pojęcia „środek zabezpieczający”. Z opisywanego celu i założeń stosowania zatrzymania prawa jazdy wyprowadzać można raczej argument o tym, że jest to środek zapobiegawczy, czy

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.), dalej: k.k.

dokładniej *quasi* środek zabezpieczający. Przekonanie to może wzmacniać także uregulowanie art. 276 k.p.k.³, a w szczególności brzmienie art. 420 § 1 i 2 k.p.k. oraz art. 63 § 4 k.k. Omawiana instytucja jest jednak specyficzna o tyle, że choć cechuje ją schemat postępowania oraz moment stosowania właściwy dla środka zapobiegawczego, to jej główny cel stosowania jest właściwy dla środków zabezpieczających.

Nieodzowne jest jednak zabezpieczenie możliwości dokonania kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia, jak też zagwarantowania prawa do bezzwłocznego uzyskania stosownego postanowienia stwierdzającego fakt zatrzymania prawa jazdy. Istotnym problemem z gwarancyjnego punktu widzenia jest tutaj kwestia terminowego wydania właściwej decyzji procesowej, określonej w art. 137 ust. 1 p.r.d. Zgodnie z treścią tego przepisu, prokurator lub sąd mają 14 dni na wydanie postanowienia w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy od dnia otrzymania informacji lub przekazania im dokumentu, przy czym podkreśla się, że **termin ten ma charakter instrukcyjny**⁴. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest fakt, że możliwa jest sytuacja, w której policjant dokonuje zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem oraz przekazuje informację do sądu lub prokuratury w terminie przewidzianym w treści art. 136 ust. 1 p.r.d., zaś kierowca oczekuje na wydanie stosownego postanowienia przez okres znacznie dłuższy, niż termin wskazany w art. 137 ust. 1 p.r.d.

Bacząc na fakt, że w przeciwieństwie do typowo administracyjnego trybu postępowania z art. 102 i 103 p.r.d., w którym uprawnienia ulegają zawieszeniu na okres 3 miesięczny lub 6 miesięczny (w niektórych sytuacjach), w przypadkach określonych w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 135 ust. 1 pkt 3 p.r.d., mimo

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46), dalej: k.p.k.

⁴ Zob. Ł. Malinowski [w:] *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 137. Co prawda przepis ten uległ pewnym modyfikacjom, a żadne komentarze nie podejmują się próby sprecyzowania charakteru 14-dniowego terminu na wydanie postanowienia, to ogólne zasady postępowania nakazują dalej traktować ten termin jako instrukcyjny.

formalnego określenia terminu na wydanie właściwego postanowienia, nie ma przeszkód natury prawnej, aby postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy wydano po tym terminie. W szczególności nie przesądza o tym art. 137 ust. 4 p.r.d., który stanowi, że **wyda się postanowienie o zwrocie prawa jazdy, gdy nie wydano postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy**. Oznacza to jedynie tyle, że w sytuacji świadomego odstąpienia właściwego organu od wydania postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy, jest on zobowiązany do wydania postanowienia o jego zwrocie. Jest to konieczne o tyle, że zgodnie z treścią art. 104a ust. 1 ustawy o kierujących pojazdami,⁵ w razie zatrzymania dokumentu przez policjanta, stosowne uprawnienia ulegają zawieszeniu. Przepis ten także nie określa momentu granicznego ustania zawieszenia uprawnień w związku z ich zatrzymaniem przez policjanta, precyzując jedynie w art. 104a ust. 3 u.k.p., że **zawieszenie ustaje z dniem zwrotu dokumentu stwierdzającego posiadanie właściwych uprawnień lub w razie wydania dokumentu stwierdzającego ich posiadanie**. Tylko w tym więc zakresie przepisy te są ze sobą związane – zawieszenie uprawnień wskutek ich zatrzymania na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 135 ust. 1 pkt 3 p.r.d. ustaje dopiero wówczas, gdy właściwy organ wyda postanowienie o zwrocie prawa jazdy – nie zaś automatycznie z powodu upływu czasu do wydania postanowienia w przedmiocie jego zatrzymania. Stan zawieszenia może zaś trwać przez okres znacznie przekraczający 3 lub 6 miesięcy, bowiem **najczęściej zawieszenie takie będzie trwało do momentu prawomocnego zakończenia postępowania karnego lub wykroczeniowego**.

Tak ukształtowana procedura pełni pewne istotne funkcje, w szczególności w zakresie zabezpieczenia bezpieczeństwa na drogach publicznych. Ustawodawca ma w tym zakresie dużą dozę swobody, może bowiem kształtować system prewencji indywidualnej i generalnej w sposób dowolny, lecz nie naruszający wymagań konstytucyjnych. Szczególnie istotne są tutaj uregulowania wynikające z art. 2, art. 31

⁵ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1210 z późn. zm.), dalej: u.k.p.

ust. 3 oraz art. 78 Konstytucji. Nadto, jak przesądził Sąd Najwyższy, zatrzymanie prawa jazdy, stosowane na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d., odbywa się na zasadach karnoprocesowych, zaś samo zatrzymanie należy do środków prawnokarnych⁶. Uzasadnione jest zatem odniesienie tej instytucji do standardów karnoprocesowych.

Według przytoczonych przez Ministra Infrastruktury danych statystycznych, w 2023 r. doszło do ok. 77 tys. zatrzymań prawa jazdy. Nie w każdym przypadku będziemy mieli do czynienia z zatrzymaniem prawa jazdy na podstawie przesłanek „przenoszących” postępowanie administracyjne do postępowania karnego. W latach 2022-2023 odnotowano znaczący wzrost liczby orzeczonych zakazów prowadzenia pojazdów, przekraczając 55 tysięcy zakazów w skali roku⁷. Dalej, według danych statystycznych w 2023 r. stwierdzono 49 647 przypadków prowadzenia pojazdów w stanie nietrzeźwości⁸, co zgodnie z treścią art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. nakładało obowiązek zatrzymania prawa jazdy, przekazania informacji na zasadzie art. 136 ust. 1 p.r.d. oraz wydania postanowienia na zasadzie art. 137 ust. 1 p.r.d. **Z punktu widzenia zasady prawidłowej legislacji oraz zasady proporcjonalności przyjęte rozwiązanie nie budzi zasadniczych wątpliwości. Jednakże jako problematyczna, jawi się kwestia związana z terminowością oraz zapewnieniem prawa do skutecznego środka zaskarżenia postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy.**

Wskazać należy, że poddanie postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy kontroli w ramach kontroli odwoławczej zasadniczo polega jedynie na zweryfikowaniu podstaw faktycznych wydania decyzji. Przepisy nie przewidują szczególnych przesłanek, stanowiących podstawę wydania postanowienia. Nie można także stosować do tego

⁶ Postanowienie SN z 16.11.2022 r., I KZP 14/22, LEX nr 3500591.

⁷ GUS, Mały Rocznik Statystyczny Polski, Warszawa 2024, s. 85.

⁸ Policja, Prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości wg jednostek podziału administracyjnego kraju – przestępstwa stwierdzone, przestępstwa wykryte, % wykrycia (1999-2023), <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-drogowe/prowadzenie-pojazdu-w-s/122332,Prowadzenie-pojazdu-w-stanie-nietrzezwosci.html>, dostęp: 20.03.2025 r.

trybu przepisów dotyczących podstawy stosowania środków zapobiegawczych, bowiem intencją ustawodawcy było rozłączenie środka zapobiegawczego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów z art. 276 k.p.k. z zatrzymaniem prawa jazdy na zasadzie 137 ust. 1 p.r.d., pomimo podobnego skutku oraz celu. W istocie zatem kontrola odwoławcza jest fasadowa, zaś samo wydanie postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy charakteryzuje się swoistym automatyzmem, bowiem nie trzeba dokonywać dodatkowej weryfikacji ponad to, że wystąpiły przesłanki określone w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 135 ust. 1 pkt 3 p.r.d.

Mając na uwadze powyższe, rozważenia wymaga zmiana trybu postępowania w ramach opisanej procedury. Bezspornie bowiem zatrzymanie prawa jazdy na czas postępowania karnego pełni istotną rolę w zakresie zagwarantowania bezpieczeństwa na drogach publicznych. Jednakże aktualna ścieżka, nie przewidująca terminu stanowczego na wydanie postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy, a tym samym nie zapewniająca sprawności postępowania w tym zakresie, wydaje się nieoptymalna. Gwarancja z art. 137 ust. 4 p.r.d. nie jest bowiem obwarowana żadnym terminem, a jedynie rodzajem decyzji procesowej, jaka ma zapaść. Niewydanie w terminie 14 dni postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy (zatwierdzenia faktycznego odebrania prawa jazdy) nie powoduje automatycznego obowiązku wydania postanowienia o zwrocie tegoż dokumentu. Jedynie ustalenie przez organ braku zasadności zatrzymania prawa jazdy warunkuje konieczność wydania postanowienia o jego zwrocie.

Tak ugruntowana procedura skłania do wysunięcia postulatu ustanowienia terminu prekluzyjnego do wydania postanowienia w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, którego przekroczenie nakłada na organ obowiązek wydania postanowienia w przedmiocie zwrotu prawa jazdy. Takie ukształtowanie procedury zapewniłoby sprawność postępowania oraz zagwarantowało uzyskanie przez obywatela rozstrzygnięcia w zakresie swoich praw i obowiązków. Choć podstawą wydania

postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy oraz jego ewentualnej, następczej kontroli odwoławczej wciąż byłoby spełnienie przesłanek warunkujących możliwość jego wydania, to przedmiotem zaskarżenia zasadniczo uczyniono by także terminowość wydania decyzji procesowej w tym przedmiocie, zapewniając inny mechanizm jej wzruszalności. Jednocześnie należy wskazać, że niezasadnym byłoby postulowanie nałożenia bezwzględnego obowiązku wydania takiego postanowienia w każdej sprawie.

Uprawnienia do kierowania pojazdami nie należą do konstytucyjnie chronionych praw i wolności, choć istotnie ingerują w zakres swobody i wolności obywatelskich, w tym np. na zakres wykonywanych profesji – to jednak są też ściśle powiązane z prawami innych obywateli do poruszania się po drogach publicznych, które powinny być wolne od zagrożeń. Należy także mieć na uwadze ilość koniecznych do rozpoznania spraw – średnio około 50 tysięcy rocznie. Rozważenia wymaga więc wprowadzenie regulacji polegającej na odstąpieniu od konieczności wydawania postanowienia w każdej sprawie i **obowiązek jego terminowego wydania w razie wyraźnego żądania kierującego pojazdem.**

Zważywszy na jednoznaczne kwalifikowanie przez Sąd Najwyższy omawianych instrumentów do sfery prawnokarnej, nie ma przeciwskażeń do inspirowania się innymi instrumentami karnoprosesowymi w celu optymalizacji przedmiotowej procedury. Dobrym przykładem byłoby nałożenie obowiązku podejmowania działań przez organy karnoprosesowe pod warunkiem przejawu wcześniejszej aktywności zatrzymanego kierowcy. Innymi słowy, przydatnym standardem proceduralnym mógłby być tutaj schemat postępowania przy zatrzymaniu rzeczy, szczególnie, że działanie policjanta jest w istocie faktycznym zatrzymaniem rzeczy – dokumentu w postaci prawa jazdy.

Konsekwentnie, art. 217 § 4 k.p.k., przyznający osobie wydającej dokument uprawnienie do złożenia wniosku o sporządzenie i doręczenie jej postanowienia sądu

lub prokuratora o zatwierdzeniu zatrzymania – w tym przypadku dokumentu prawa jazdy – mógłby stanowić dobry wzorzec legislacyjny możliwy do odpowiedniego zastosowania w p.r.d., zapewniając tym samym sprawność postępowań. Na podstawie proponowanej regulacji funkcjonariusz Policji byłby zobowiązany odnotować zgłoszenie takiego wniosku w pokwitowaniu zatrzymania prawa jazdy oraz przekazać go wraz z informacją o zatrzymaniu dokumentu na zasadzie art. 136 ust. 1 p.r.d., tak jak ma to miejsce dotychczas. Jednak złożenie wniosku, o którym mowa powyżej, rodziłoby obowiązek organu postępowania do wydania postanowienia w przedmiocie (zatwierdzenia) zatrzymania prawa jazdy w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o zatrzymaniu prawa jazdy i złożeniu wniosku. Z kolei obowiązek ten powinien być obwarowany - w przypadku jego niedochowania -powinnością zwrotu prawa jazdy, wzorem unormowania zawartego w art. 230 § 1 k.p.k. – co wówczas znalazłoby odpowiednie odzwierciedlenie w treści art. 137 ust. 4 p.r.d.

Unormowanie w takim brzmieniu niesłoby za sobą zmniejszenie liczby postanowień wydawanych przez prokuratora i sąd w oparciu o art. 137 ust. 1 p.r.d. Ograniczałoby bowiem konieczność wydania postanowienia do tych spraw, w których kierujący pojazdem złożyłby wniosek o wydanie postanowienia na zasadzie opisanej powyżej, (o czym należałoby go pouczyć). Stanowiłoby to urzeczywistnienie prawa do uzyskania rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie, zwiększając poczucie pewności obywatela wobec prawa i wymogłoby na organach wydawanie postanowień w ściśle określonym terminie. Nadto, uzależnienie konieczności wydania postanowienia od uprzedniego złożenia stosownego wniosku w momencie zatrzymania prawa jazdy przyczyniłoby się do zmniejszenia obciążenia organów postępowania karnego.

Konkludując zwracam się do Pana Komendanta z uprzejmą prośbą, w oparciu o treść art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁹, o zajęcie stanowiska

⁹ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.).

wobec przedstawionych propozycji rozwiązań prawnych - z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych i technicznych Policji, a nadto ewentualnego wpływu na zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli na drogach publicznych.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/