



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa 29/11/2018

Adam Bodnar

V.511.358.2018.GH

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna
ul. G. P. Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 264 § 2 w związku z 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, dalej p.p.s.a.) wnoszę o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, to jest rozstrzygnięcie:

- 1) **Czy podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz. 978, z późn. zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 541, z późn. zm.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym?**
- 2) **Czy prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, dalej k.p.a.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz. 978, z późn. zm.)?**

UZASADNIENIE

I

Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz. 978, z późn. zm.), starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Czas, na który orzeka się o zatrzymaniu prawa jazdy, określa art. 102 ust. 1c tej ustawy, stanowiąc, że decyzję w powyższym przedmiocie wydaje się na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1990, z późn. zm.). W myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 541, z późn. zm.), podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (dalej także jako Policja), niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem. Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, powyższa informacja jest podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 w ustawie o kierujących pojazdami.

II

W pierwszej kolejności ustalenia wymaga, czy sformułowany w *petitum* wniosek Rzecznika spełnia warunki, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., to jest, czy stosowanie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw i z art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych¹.

W ocenie Rzecznika na tak sformułowane pytanie należy dać odpowiedź twierdzącą. Sądy administracyjne prezentują rozbieżne stanowiska w odniesieniu do stosowania wskazanych przepisów prawnych. Rozbieżności te są trwałe, rzeczywiste i zdają się pogłębiać.

W orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest bowiem pogląd, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy opiera swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego, stanowiąc dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Wedle tego stanowiska, organ prowadzący postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami nie może powoływać ani z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji - wyroki:

¹ Por. przykładowo postanowienie NSA z dnia 30 października 2007 r., sygn. akt II GPS 1/07; postanowienie NSA z dnia 3 lutego 2014r., sygn. akt II FPS 10/13.

WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 215/16; WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1052/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1025/15.

Jak wyjaśnił WSA w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 209/18, na skutek zawiadomienia właściwego organu starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ ten nie jest przy tym uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym. Nie jest w przedmiotowej sprawie konieczne prawomocne skazanie (wystarczy ujawnienie wykroczenia), bowiem ustawodawca przewiduje tu środek administracyjny, a nie karny. Sąd, art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej jednoznacznie wskazuje, że okolicznością, która obliguje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest ww. informacja. Tożsamy pogląd wyrażono w uzasadnieniach wyroków WSA w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 900/17, WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 1098/17, WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 250/18.

W powyższym zakresie wypowiedział się również NSA. W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, NSA stwierdził, że skoro decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy, wydawana w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, ma charakter związany, to właściwy starosta wydaje taką decyzję po uzyskaniu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, bez uprzedniego postępowania wyjaśniającego, czy do wykroczenia drogowego w ogóle doszło i czy ukaranie obwinionego było zasadne. Podobny pogląd został przedstawiony również w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17.

Przy czym wymaga zaznaczenia, że w stanach faktycznych spraw o sygn. I OSK 2190/16; II SA/Ol 209/18; III SA/Gd 900/17; II SA/Gl 1098/17; III SA/Kr 1352/17, II SA/Bk 250/18, które stały się kanwą dla sformułowania przytoczonych poglądów, skarżący kwestionował fakt przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Z przytoczonych przez sądy administracyjne faktów nie wynikało, że wina skarżącego została stwierdzona mandatem karnym. Co więcej, w sprawie o sygn. akt I OSK 2190/16 NSA wyraził wyżej przytoczony pogląd, wiedząc, iż sąd powszechny ostatecznie ustalił, że skarżący przekroczył dozwoloną prędkość o nie więcej niż 40 km/h.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest również stanowisko odmienne. W wyroku z dnia 24 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 806/17 WSA w Gliwicach stwierdził, że w sytuacji gdy strona na etapie postępowania administracyjnego stawia zarzut nieprzekroczenia dozwolonej prędkości, wskazując na odmowę przyjęcia mandatu i skierowanie w związku z tym przez Policję wniosku o ukaranie do sądu, to pozostaje kwestią najistotniejszą jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, tzn. potwierdzenie przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowany o ponad 50

km/h. W takim bowiem przypadku, kiedy strona wyraźnie przeczy przekroczeniu dozwolonej prędkości i odmawia przyjęcia mandatu karnego, rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami nie może opierać się wyłącznie na przekazanej przez Policję notatce o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50km/h w obszarze zabudowanym. Nie do pogodzenia bowiem z zasadą demokratycznego państwa prawa jest bezrefleksyjne i bezkrytyczne przyjęcie stanowiska jednej ze stron przyszłego postępowania sądowego, które wskutek odmowy przyjęcia mandatu przez skarżącego, wobec skierowania wniosku o ukaranie, winno toczyć się przed właściwym sądem. W ocenie Sądu, skoro strona zaprzeczyła przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, czego dowodem była odmowa przyjęcia mandatu karnego, to niezbędne dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy było rozstrzygnięcie zarzutu skarżącego dotyczącego prawidłowego ustalenia, czy przekroczył on dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h. Rozstrzygnięcie to może zaś nastąpić w postępowaniu karnym, tj. w postępowaniu w sprawach o wykroczenie, w związku z odmową przyjęcia mandatu. W konsekwencji uznać należy, że rozpatrzenie sprawy w takich okolicznościach i wydanie decyzji w tym przypadku zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Jednocześnie Sąd uznał, że stanowisko organu odwoławczego, stwierdzające, iż organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z mocy woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy i tym samym organ prowadzący postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, należy uznać za słuszne tylko w takim przypadku, gdy strona zatrzymana do kontroli mimo swoich wątpliwości przyjmuje mandat karny, potwierdzając tym samym ustalenia Policji. Skoro jednak strona od początku konsekwentnie zaprzecza przekroczenia dopuszczalnej prędkości, organ administracji nie prowadząc odrębnego postępowania dowodowego, winien zawiesić swoje postępowanie do czasu zakończenia postępowania karnego.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. II SA/Op 400/16 WSA w Opolu zauważył, że z przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami wynika obowiązek wydania przez organ decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy, jeśli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, tj. kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji natomiast, gdy strona na etapie postępowania administracyjnego stawia w tym przedmiocie zarzut, wskazując na toczące się jednocześnie postępowanie karne 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 ustawy, jest rozstrzygnięcie tego zarzutu

poprzez ustalenie, czy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Żaden przepis nie zabrania organowi dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości, o jakiej mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy. Obecne regulacje k.p.a. i ustawy o kierujących pojazdami nie wprowadzają automatyzmu i obligatoryjności rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy, w sytuacji braku jednoznacznego ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h.

W wyroku z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 812/16, WSA w Gdańsku wyraził pogląd, że w sytuacji gdy skarżący 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 niniejsze postępowanie, po uzyskaniu zawiadomienia Komendanta Miejskiego Policji, zawierającego również informację o odmowie przyjęcia przez skarżącego mandatu karnego, organ pierwszej instancji powinien zawiesić do czasu zakończenia postępowania w sprawie o wykroczenie. Tożsamy pogląd został przedstawiony w uzasadnieniu wyroku WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 lutego 2017 r. o sygn. II SA/Go 1025/16. Podobne stanowisko zajął WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1439/16, stwierdzając, że decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami odnosi się tylko do takich przypadków, kiedy tego rodzaju wykroczenie miało faktycznie miejsce i zostało to wiążąco ustalone. Organ nie czyni w tym zakresie samodzielnych ustaleń, nie ma bowiem do tego kompetencji bazując na ustaleniach Policji, jako służby kompetentnej do stwierdzania tego rodzaju wykroczeń. Nie oznacza to jednak, że starosta wydając decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy ma działać w sposób mechaniczny, nie podejmując nawet próby właściwego odczytania treści zawiadomienia, jakie wpłynęło od Policji. WSA w Bydgoszczy powołał się przy tym na pogląd zawarty w uzasadnieniu wyroku WSA w Lublinie z dnia 22 grudnia 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 1132/15, zgodnie z którym podstawą zatrzymania prawa jazdy musi być ustalenie w sposób wiążący kwestii przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h. Należy zatem przyjąć, że przesądza o tym uznanie popełnienia wykroczenia przez jego sprawcę w postępowaniu mandatowym, albo ustalenie jego popełnienia w postępowaniu sądowym, w sytuacji kwestionowania przez kierującego faktu popełnienia tego rodzaju wykroczenia.

Powyższy pogląd znalazł również akceptację w orzecznictwie NSA. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17, NSA wskazał, że w przypadku uzasadnionych wątpliwości, które strona przynajmniej uprawdopodobni (wskazując np., jak w tej sprawie, na wadliwość legalizacji urządzenia pomiarowego), co do poprawności pomiaru prędkości, który zdecydował o zatrzymaniu prawa jazdy przez Policję, kierujący pojazdem musi mieć możliwość weryfikacji informacji przedstawionej przez Policję. Jeśli weryfikacji tej nie może dokonać bezpośrednio organ ani sąd administracyjny (jak w tym

przypadku), a kompetentny jest do tego sąd powszechny (w sprawie dotyczącej wykroczenia), to organ administracji powinien zawiesić postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, w oparciu o art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a., do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez sąd powszechny. W przeciwnym razie może się okazać, że rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, zostanie oparte na niezweryfikowanej lub nawet arbitralnie ustalonej przesłance, co naruszałoby prawo do sprawiedliwej procedury, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz byłoby sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa, która wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Tak więc użyte w art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw stwierdzenie, że podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami, jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo o ruchu drogowym, należy odczytywać w ten sposób, że w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, podstawa wydania decyzji w postaci informacji Policji nie zawsze musi oznaczać, że jest to wyłączny i nieweryfikowalny dowód na przekroczenie przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Rozstrzygnięcie oparte na takim dowodzie nie może być bowiem arbitralne, wydane z naruszeniem powyższych zasad konstytucyjnych.

W wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2452/17 NSA podkreślił, że nie może być automatyzmu i obligatoryjności rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy, w sytuacji braku jednoznacznego ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h. W kwestii ustalenia, czy skarżący przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h podmiotem właściwym jest sąd powszechny. Postępowanie przed sądem powszechnym spełnia przesłanki zagadnienia wstępnego. Sąd ten przesądza czy kierowca przekroczył prędkość 50 km/h w terenie zabudowanym. Rozstrzyga niewątpliwie o kwestii kluczowej z punktu widzenia przedmiotu postępowania przed starostą.

Natomiast w wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po 745/17 oraz WSA w Gliwicach z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1138/16 uznano, że żaden przepis nie zabrania organowi dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości, określonej regulacją art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami. Jednocześnie nie zgodzono się ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, stosownie do którego organ wydający, w oparciu o regulację art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, w sytuacji gdy kierowca kwestionuje ustalenia policji drogowej co do popełnienia wykroczenia, nie przyjmując mandatu karnego, winien zawiesić postępowanie administracyjne w sprawie do czasu zakończenia postępowania o wykroczenie. Zdaniem składów rozpoznających te sprawy, gdyby ustawodawca chciał

uzależnić możliwość zatrzymania prawa jazdy od wyników innego postępowania lub wyroku sądu to wprost wskazałby na ten fakt. Nie można zatem przyjąć, że zakończenie postępowania w sprawie o wykroczenie stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. W sytuacji, gdy obwiniony kierowca zostanie uniewinniony od zarzucanego mu czynu przysługuje mu bowiem środek prawny w postaci wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. Ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany jest niewątpliwie nową okolicznością faktyczną, o której mowa w powyższym przepisie. Istnieje zatem możliwość uchylenia decyzji w trybie nadzwyczajnym, poszkodowany ma także prawo dochodzić ewentualnych roszczeń odszkodowawczych.

W kontekście możliwości kwestionowania ustaleń zawartych w informacji należy również odnotować wyrażony w orzecznictwie pogląd, iż brak możliwości weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym, nie oznacza, że w razie wątpliwości związanych z treścią pisma zawiadamiającego o wykroczeniu organ nie może zwrócić się o stosowne wyjaśnienia (por. np. wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 215/16 oraz z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 192/16).

Natomiast pogląd o braku przesłanek do zawieszenia postępowania administracyjnego z powodu toczącego się postępowania karnego na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. pojawia się również w linii orzeczniczej wyrażającej stanowisko, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy opiera swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na przekazanej mu informacji Policji - np. sprawy o sygn.: I OSK 2190/16; II SA/Ol 209/18; III SA/Gd 900/17.

Należy również wskazać, że postanowieniem z dnia 17 maja 2018 r., sygn. I OZ 404/18 NSA uchylił postanowienie WSA w Łodzi z dnia 19 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 945/17 zawieszające postępowanie sadowoadministracyjne w sprawie ze skargi na decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy. Sąd wyjaśnił w uzasadnieniu, że samoistną i wystarczającą przesłanką wydania przez organ decyzji na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami jest informacja o popełnieniu naruszenia. Z tego względu nie sposób przyjąć, by pomiędzy sprawą sadowoadministracyjną, której przedmiotem jest kontrola legalności decyzji wydanej na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, a prowadzonym przed sądem powszechnym postępowaniem w przedmiocie popełnienia wykroczenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości istniał związek o charakterze prejudycjalnym, o którym mowa w art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

III

Z powyższej analizy orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczących decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy z powodu przekroczenia o 50 km/h dopuszczalnej prędkości na terenie zabudowanym można wyprowadzić następujące wnioski.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, wprowadzającej do ustawy o kierujących pojazdami art. 102 ust 1 pkt 4, w orzecznictwie dominował pogląd, że podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest jedynie informacja uzyskana od podmiotu, który ujawnił kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Uzyskanie takiej informacji obliguje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. W konsekwencji organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości - np. sprawy o sygn.: II SA/GI 215/16; VIII SA/Wa 1052/15. Jednakże po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 11 października 2016 r. wyroku w sprawie o sygn. akt K 24/15 (TK-A 2016/77), w judykaturze pojawiła się odmienna linia orzecznicza, funkcjonująca równolegle z dotychczasową. W uzasadnieniu wyroku Trybunał, odnosząc się do kwestii ewentualnych błędów pomiaru prędkości i tym samym ryzyka zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona, stwierdził, że takie okoliczności mogą, a nawet powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko Trybunału, część składów orzekających sądów administracyjnych podważyło dotychczasowy pogląd o automatyzmie i obligatoryjności zatrzymania prawa w sytuacji uzyskania stosownej informacji od Policji. W tym zakresie pojawiła się jednak kontrowersja co do skutków procesowych powyższego stanowiska. Część składów orzekających uznaje, iż w sytuacji, w której kierujący kwestionuje prawidłowość ustalenia Policji o przekroczeniu prędkości organ może czynić własne ustalenia w tym zakresie, nie ma natomiast podstaw do zawieszania postępowania administracyjnego do czasu zakończenia postępowania o wykroczenie – sprawy o sygn.: II SA/Po 745/17; II SA/GI 1138/16. Część orzecznictwa opowiada się zaś za poglądem, że w sytuacji braku jednoznacznego ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h należy zawiesić postępowanie przed starostą do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii przez sąd powszechny - np. sprawy o sygn.: I OSK 2452/17; II SA/Bd 1439/16. Przy czym w orzecznictwie nadal reprezentowany jest pogląd o tym, że w każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o przekroczeniu przez kierowcę dozwolonej prędkości o 50 km/h na terenie zabudowanym starosta zobowiązany jest do bezwzględnego wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy - np. sprawy o sygn.: II SA/Bk 250/18; I OSK 2190/16.

Przedstawione powyżej rozbieżności wymagają w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozstrzygnięcia przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. W ocenie Rzecznika, udzielenie odpowiedzi na sformułowane w *petitum* pytania pozwoli rozstrzygnąć wyżej przytoczone, pojawiające się na tle stosowania przedmiotowych przepisów, wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Podstawowa rozbieżność ogniskuje się wokół pytania o materialną przesłankę rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy, to jest, czy stanowi ją wyłącznie przekazanie informacji o ujawnieniu popełnienia naruszenia, czy również fakt przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Część składów orzekających, opierając się na brzmieniu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, zdaje się twierdzić, że bez znaczenia dla wydania przedmiotowej decyzji ma kwestia prawidłowości ustaleń zawartych w informacji. Odmienne, inne składy orzekające, większy nacisk kładą na treść art. 102 ust 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, wskazując, iż obowiązek wydania przez organ decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy istnieje tylko wtedy, jeśli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, tj. kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W tym zakresie, może nie być wątpliwości, jeśli kierujący przyjął mandat karny, jednakże w sytuacji, w której toczy się postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności kierowcy, w toku którego kierowca przeczy twierdzeniom funkcjonariuszy, podstawa faktyczna zatrzymania prawa jazdy - w tym rozumieniu - wydaje się wątpliwa. W tej sytuacji powstaje jednak pytanie, w jaki sposób starosta powinien ustalić tak rozumianą okoliczność, stanowiącą podstawę zatrzymania prawa jazdy - w drodze prowadzonego we własnym zakresie postępowania dowodowego, czy też na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu karnego - a w oczekiwaniu na jego wydanie - zawiesić postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

IV

Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Od innych organów sprawujących w tym zakresie kontrolę różni Rzecznika to, iż w tym przypadku chodzi o prawo rozumiane proobywatelsko, a więc ukształtowane zgodnie z zasadami aksjologicznie nieobojętnej wykładni, raczej systemowej i funkcjonalnej, niż językowo-gramatycznej. Dlatego Rzecznik nigdy nie przeciwstawia systemowi prawa - systemu sprawiedliwości. Punktem wyjścia dla jego kontroli jest zawsze legalność korygowana tylko względami sprawiedliwości².

Mając w szczególności to na względzie, przedstawiając powyższy wniosek, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie poprzeć stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17.

Należy bowiem zgodzić się ze składem orzekającym w tej sprawie, że oparty na gramatycznej treści art. 7 ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw pogląd, że jedynym i wyłącznym dowodem, który stanowi o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest informacja Policji o ujawnieniu wykroczenia,

² Por. S. Trociuk, *Komentarz do Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich*, Warszawa 2014, s. 13-14.

prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), którego elementem jest prawo do sprawiedliwej procedury, oraz do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

Przepis art. 45 Konstytucji RP wyraża prawo każdego człowieka do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ochrona praw podmiotowych wyrażająca się w gwarancji prawa do procesu odbywa się również poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, dokonywaną przez sądy administracyjne.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo do sądu obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie,
- 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę³.

Prawo do sądu jest rozumiane zatem zarówno formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje m.in. takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego⁴.

Jednym z istotnych elementów prawa do sądu jest zasada sprawiedliwości proceduralnej, zapewniająca standard rzetelności postępowania, czyli prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości⁵. Zasada ta jest „wartością samą w sobie” oraz wynika nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ale także z art. 2 Konstytucji RP i dotyczy wszystkich etapów postępowania sądowego⁶. Ocena, czy ustawodawca przestrzega konstytucyjnego standardu sprawiedliwości proceduralnej, winna uwzględniać zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania⁷.

³ Por. np. wyroki TK z: 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98; 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165; 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32 i 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1.

⁴ Por. wyroki TK z: 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 8 i 5 lipca 2005 r., sygn. SK 26/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 78.

⁵ Por. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113.

⁶ Por. wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118; 12 stycznia 2010 r., sygn. SK 2/09, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 1.

⁷ Por. wyrok TK z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72.

Trybunał zwracał uwagę, że istotnymi elementami zasady sprawiedliwości proceduralnej są: zapewnienie możliwości bycia wysłuchanym, ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, oraz zapewnienie przewidywalności uczestnikowi postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany⁸.

Z powyższego wynika, że ustawodawca kształtujący warunki korzystania z prawa do sądu nie ma pełnej swobody regulacyjnej. Prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, ale także materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Skuteczność tej ochrony gwarantuje tylko takie ukształtowanie warunków realizacji prawa do sądu, które nie prowadzi do - pozbawionego należytego uzasadnienia - ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego. Ograniczenie takie stoi w opozycji do - wynikającej z unormowań konstytucyjnych - dyrektywy możliwie szerokiego ujęcia spraw objętych prawem do sądu. Z prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynikać winna materialna i rzeczywista możliwość poszukiwania ochrony w danej sprawie, a nie tylko formalna dostępność drogi sądowej.

Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Z przepisu tego wynika, że zatrzymanie prawa jazdy jest następstwem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Przy prezentowanej w orzecznictwie wykładni, że wyłącznym dowodem, który stanowi o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest informacja Policji, przesłanka rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy (przekroczenie dopuszczalnej prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym) byłaby ustalana bez możliwości jej weryfikacji zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i przed sądem administracyjnym. W istocie organy administracji, jak i sąd administracyjny, związane byłyby informacją Policji i tylko do tego, czy taka informacja w rzeczywistości wpłynęła do organu, ograniczona zostałaby kontrola rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami.

W sprawach, na tle których wystąpiły rozbieżności dotyczące stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, skarżący nie kwestionowali faktu wpłynięcia do organu informacji od Policji, ale prawidłowość ustaleń Policji w niej zawartych. Skuteczna ochrona ich interesu prawnego wymagałaby zatem kontroli dokonywanej właśnie w tym zakresie.

⁸ Por. wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05; 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7 i 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09.

Konieczność zapewnienia ukaranemu decyzją administracyjną starosty prawa do sądu w postaci rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, adekwatnej do rodzaju sprawy zainteresowanego, nabiera szczególnego znaczenia w kontekście podnoszonych, między innymi, w skargach obywateli składanych do Rzecznika oraz w publikacjach w środkach masowego przekazu⁹ licznych uchybień i nieprawidłowości, których dopuszczały się osoby obsługujące sprzęt służący do ujawniania przekraczania dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami, jak również wad technicznych oraz prawnych samego sprzętu.

Jak zauważył Prokurator Generalny w toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. akt K 24/15¹⁰, na prawidłowość pomiaru prędkości pojazdu przez urządzenie rejestrujące wpływ ma sposób usytuowania ich przy drodze, profesjonalizm obsługującego oraz natężenie ruchu. Relatywnie często nieprawidłowe pomiary prędkości wynikają z tak zwanego podwójnego odbicia fal od ruchomego obiektu, przykładowo jadącej w przeciwnym kierunku niż pojazd namierzany ciężarówka. Powyższe zjawisko może spowodować zsumowanie prędkości obu pojazdów przez urządzenie rejestrujące. Uzyskanie błędnego wyniku może być spowodowane również dokonywaniem pomiaru na tle metalowego ogrodzenia, jak również (zwłaszcza w przypadku znacznego natężenia ruchu) dokonywaniem czynności nie dość celnie lub selektywnie, w wyniku czego może dojść do zarejestrowania prędkości jadącego w bezpośrednim pobliżu pojazdu większego lub poruszającego się z większą prędkością niż pojazd namierzany. Z kolei, oceniając prawidłowość pomiaru prędkości, dokonanego przy użyciu wideorejestratora zamontowanego w pojeździe użytkowanym przez służbę zajmującą się ochroną bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy pamiętać, że urządzenie to mierzy prędkość pojazdu, w którym jest zamontowane, a nie pojazdu namierzanego. Pomiar prędkości, w takim przypadku, powinien polegać na tym, że kierowca pojazdu, w którym zamontowany jest wideorejestrator, powinien przez określony czas jechać z zachowaniem stałej odległości od ściganego auta. Jeśli w czasie pomiaru pojazdy się zbliżą, bo radiowóz zacznie doganiać jadący przed nim samochód, wskazana na nagraniu prędkość będzie wyższa od tej, z jaką rzeczywiście poruszało się auto kierowcy obwinionego o wykroczenie.

Należy również zauważyć, że kierujący pojazdem może kwestionować nie tylko fakt prawidłowości pomiaru prędkości, ale także swoje sprawstwo. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których ujawnienie przekroczenia prędkości dokonano za pomocą fotoradaru¹¹.

Wszystkie rodzaje się w tym kontekście wątpliwości powinny zostać rozstrzygnięte w każdej konkretnej sprawie przez posiadający stosowne doświadczenie i właściwe instrumentarium proceduralne sąd karny. Przyjęcie poglądu o automatyzmie zatrzymywania

⁹ Np. - <https://auto.dziennik.pl/prawo-na-drodze/artykuly/526905.prawo-jazdy-z-predkosc-kierowca-wygral-proces-chce-odszkodowania.html>; <https://dziennikzachodni.pl/wadliwe-radary-iskra-to-szansa-zeby-uniknac-mandatu/ar/11904236>

¹⁰ Pismo procesowe z dnia 16 listopada 2015 r., PG VIII TK 110/15, s. 23-24, wszystkie dokumenty tej sprawy dostępne na stronie: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2024/15>

¹¹ Por. np. stan faktyczny sprawy o sygn. III SA/Łd 425/18.

prawa jazdy na podstawie informacji uzyskanej od Policji oznaczałoby natomiast, że wszystkie te wątpliwości nie miałyby w postępowaniu przed starostą żadnego prawnego znaczenia.

W uzasadnieniach sądów administracyjnych, w których przedstawiany jest pogląd o automatyzmie i obligatoryjności zatrzymywania prawa jazdy, często zawierane jest stwierdzenie, że ewentualne wykazanie błędnego pomiaru prędkości w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie uprawnia stronę do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. (np. sprawy o sygn. I OZ 404/18, III SA/Łd 12/18). Tymczasem powyższe poglądy zdają się wzajemnie wykluczać. Stosownie do art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Skoro zatem twierdzi się, że jedyną okolicznością, którą organ winien badać w toku postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy jest otrzymanie informacji od właściwego podmiotu, a jedynym dowodem, na którym powinien oprzeć swoje rozstrzygnięcie organ, jest ww. informacja, to w logicznej konsekwencji powyższego należałoby przyjąć, że wydanie wyroku uniewinniającego przez sąd karny nie jest dowodem stwierdzającym okoliczności istotne dla sprawy o zatrzymanie prawa jazdy. Idąc tym tokiem rozumowania, należałoby również przyjąć, że ewentualne uniewinnienie kierującego od odpowiedzialności wykroczeniowej nie ma również żadnego wpływu na tok postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Ten pogląd zdaje się podzielać NSA w powołanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. I OSK 2190/16, w którym uznano za nieuzasadnione zarzuty skargi kasacyjnej (art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, art. 7, 10 § 1 i 2, 77 § 1, 79 § 2, 81, 84 § 1 k.p.a.), mimo że skarżący w toku postępowania o wykroczenie skutecznie zakwestionował w całości nagranie wykonane przez patrol Policji, rejestrujące popełnione wykroczenie. W wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 250/18 WSA w Białymstoku *explicite* stwierdził, że ustawodawca w powołanych wyżej przepisach przewidział obligatoryjne zatrzymanie prawa jazdy, bez względu na późniejszy wynik postępowania w sprawie o wykroczenia¹².

Problem automatyzmu zatrzymywania prawa jazdy na podstawie informacji uzyskanej od właściwego organu był dwukrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

¹² W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na wyrok z dnia 24 lipca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 945/17, w którym WSA w Łodzi uznał, że uniewinniający wyrok sądu karnego usunął wszelkie skutki związane z wszczętym postępowaniem administracyjnym w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, co uzasadniało uchylene zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu pierwszej instancji. Co zastanawiające, powyższe rozstrzygnięcie WSA w Łodzi wydał, przyjmując w uzasadnieniu, iż „na skutek zawiadomienia właściwego organu – starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy”, a „zatrzymanie prawa jazdy nie wymagało uprzedniego prawomocnego rozstrzygnięcia, co do zarzucanego wykroczenia”.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07 (OTK-A 2009/8/126), orzekając o niezgodności z Konstytucją RP art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, z późn. zm.), Trybunał stwierdził m.in., że brak stosownego trybu odwoławczego sprawia, że wniosek organu właściwego dłużnika (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) dotyczący zatrzymania prawa jazdy może mieć charakter nie dość zweryfikowany, a nawet - arbitralny. Ewentualna kontrola sądownoadministracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie obejmuje bowiem 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.

Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 24/15 Trybunał, oceniając konstytucyjność art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami zwrócił uwagę, że w toku postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy organy zobowiązane są 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.). Wskazując na obowiązki organu Trybunał powołał się także na regulację art. 77 ust. 1 i art. 78 ust. 1 oraz art. 80 k.p.a. Z treści tych przepisów wywiódł zaś, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez kolegium, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. Zdaniem Trybunału, odmowa przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność mogłaby stanowić zarzut odwołania, 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 poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 § 2 k.p.a.). Na etapie postępowania przed sądami administracyjnymi zarzut dotyczący nieprzeprowadzenia postępowania dowodowego w kwestii wadliwego pomiaru prędkości pojazdu mógłby, w ocenie Trybunału, skutkować uchYLENIEM tej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. W oparciu o te rozważania Trybunał podkreślił, że nie jest trafne stwierdzenie, iż 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.

Z powyższego wynika, że zakres niezbędnych ustaleń, które ma dokonać organ zatrzymujący prawo jazdy, jest również przedmiotem rozbieżnych stanowisk Trybunału Konstytucyjnego. Ważniejsze jest jednak to, że w ocenie Trybunału automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy jest nie do pogodzenia z aksjologią Konstytucji RP.

W sprawie o sygn. akt P 46/07 Trybunał, co prawda, nie orzekał w przedmiocie ustawy o kierujących pojazdami, niemniej konstrukcja przyjęta w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej była analogiczna do tej, która stała się kanwą przedmiotowego wniosku. Wątpliwości sądu pytającego w tej sprawie wzbudziło bowiem związanie starosty treścią wniosku organu właściwego dłużnika, a także wynikająca z tego iluzoryczność sądowej kontroli w odniesieniu do decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy (Sąd wskazał, że rola starosty ogranicza się jedynie do przyjęcia wniosku i wydania decyzji, bez jednoczesnej możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego). Natomiast w sprawie o sygn. akt K 24/15 Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy przez policję i starostę w razie przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, uznając, że zaskarżone przepisy nie zapewniają ukaranemu adekwatnych gwarancji procesowych, a tym samym są niezgodne z art. 2, z art. 45 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji RP. Pogląd Trybunału o możliwości weryfikacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym okoliczności stwierdzonych w informacji Policji był dla Trybunału argumentem przemawiającym za nietrafnością stanowiska Rzecznika w powyższym zakresie. *A contrario* oznacza to, że automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy, znajdujący swą przyczynę w wadliwej praktyce stosowania prawa, może powodować stan niekonstytucyjności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, powyższe poglądy Trybunału Konstytucyjnego, uznać należy za determinujące przy wykładni wskazanych w *petitum* przepisów prawa. Skoro wskazane powyżej racje stanowiły argumentację Trybunału, to powinny zostać również uwzględniane przez organy administracji i sądy administracyjne przy stosowaniu prawa jako wytyczne w procesie interpretacyjnym. Rzecznik stoi na stanowisku, że sądy i organy państwa powinny wyklądać mające zastosowanie w sprawie przepisy prawa przez pryzmat zasad i wartości Konstytucji RP.

Podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądów administracyjnych dostrzega się konieczność odejścia od prymatu wykładni językowej. Jako przykład można wskazać wykładnię prokonstytucyjną przyjętą w uchwale z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OPS 9/09 (ONSAiWSA z 2010 r., nr 2, poz. 16 i CBOSA), dopuszczającą możliwość uwzględnienia z urzędu przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku Trybunału Konstytucyjnego zapadłego po wniesieniu skargi kasacyjnej, czy też w uchwale z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt I GPS 1/11 (ZNSA 2011, nr 5, s. 131) odnośnie do braku

możliwości stwierdzenia nadpłaty kwoty podatku akcyzowego uiszczonej z tytułu sprzedaży energii elektrycznej w sytuacji, w której, ten kto ją uiszczył, nie poniósł z tego tytułu uszczerbku majątkowego.

Należy wskazać także na wyodrębnianie przez doktrynę prawa administracyjnego swoistych dla tej gałęzi prawa metod wykładni. Metody te same są wynikiem wykładni, która „musi uwzględniać szereg wartości istotnych w demokratycznym państwie prawnym, a zatem nie może być oparta wyłącznie na wykładni językowej”¹³. W pierwszej kolejności wskazuje się jako metodę wykładni prawa administracyjnego zasadę prawa do procesu. B. Adamiak podkreśla, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadzane są dwie zasady o kapitalnym znaczeniu dla ukształtowania praw jednostki wobec organów wykonujących administrację publiczną, a tym samym dla wykładni przepisów prawa administracyjnego, w tym zarówno przepisów administracyjnego prawa materialnego, jak i przepisów administracyjnego prawa procesowego. Zasady te to: zasada prawa do procesu oraz zasada prawa do sądu. Dla ukształtowania praw jednostki na drodze administracyjnej podstawowe znaczenie ma zasada prawa do procesu, której istota polega na przyznaniu jednostce prawa do obrony interesu prawnego w unormowanym przepisami prawa procesowego postępowaniu, z zagwarantowaniem prawa do wysłuchania i czynnego udziału w ustaleniu stanu faktycznego. Prawo do obrony interesu prawnego jednostki na drodze postępowania unormowanego przepisami prawa procesowego jest zatem podstawową wartością demokratycznego państwa prawnego, co musi być uwzględniane przy wykładni norm prawa materialnego w zakresie ich władczej konkretyzacji¹⁴.

Z powyższych względów, na pełną aprobatę zasługuje przytoczony wyżej pogląd NSA odnośnie do konieczności zastosowania w niniejszej sprawie prokonstytucyjnej wykładni spornych przepisów. Rzecznik Praw Obywatelskich zgadza się z poglądem NSA, iż użyte w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw stwierdzenie, że podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, jest informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, należy odczytywać w ten sposób, że w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, podstawą wydania decyzji w postaci informacji Policji nie zawsze musi oznaczać, że jest to wyłączny i nieweryfikowalny dowód na przekroczenie przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Rozstrzygnięcie oparte na takim dowodzie nie może być bowiem arbitralne, wydane z naruszeniem powyższych zasad konstytucyjnych.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu

¹³ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 15.

¹⁴ Tamże, s. 16.

prawa jazdy mogą być dwojakiego rodzaju informacje: informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia i informacja o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia za to naruszenie. Rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie stanowi mandat karny lub wyrok sądu karnego¹⁵. W związku z tym, należy odróżnić sytuację, w której do starosty wpływa informacja o ujawnieniu naruszenia, od tej, gdy starosta zawiadomiony jest o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia za to naruszenie. W ocenie Rzecznika, tylko w tym drugim przypadku, można mówić o związaniu starosty treścią informacji. W świetle powyższych poglądów Trybunału, obywatel musi mieć bowiem szansę podważenia okoliczności, które mają stanowić podstawę nałożenia na niego sankcji.

Tym samym, Rzecznik opowiada się na odrzuceniu tej linii orzeczniczej, która aprobuje automatyzm i obligatoryjność zatrzymywania prawa jazdy w oparciu o niezwyfikowane ustalenia organu, który ujawnił popełnienie wykroczenia.

Popierając powyższe stanowisko Rzecznik ma również na uwadze podkreśloną w uchwale NSA z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt II FPS 9/09 (OSP z 2010 r. nr 12, poz. 122) okoliczność, iż podejmując uchwałę abstrakcyjną NSA nie może skorzystać z możliwości przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP. Uchwała podjęta na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. nie pozostaje bowiem w bezpośrednim związku z żadną konkretną sprawą sądownoadministracyjną, ma charakter generalny. Naczelny Sąd Administracyjny zobligowany jest zatem w drodze wykładni dążyć do wyjaśnienia wątpliwości powstałej na tle stosowania danego przepisu prawa w sposób zapewniający jego zgodność z Konstytucją RP. Podobny zabieg interpretacyjny został zastosowany w uchwale NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OPS 1/11 (ONSAiWSA z 2011 r. nr 5, poz. 95), w uzasadnieniu której odwołano się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego wskazujących, że „ukształtowany w procesie stosowania prawa określony sposób rozumienia przepisu odbiegać może dalece od literalnego brzmienia, jakie nadał mu prawodawca. Organy stosujące prawo, w tym przede wszystkim sądy, mogą w drodze wykładni prawa wydobywać z aktów normatywnych treści, które są do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowania wymaga Konstytucja”.

¹⁵ Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 września 2017 r., sygn. IV KK 55/17 (OSNKW 2018/2/12), mandat karny jest jednym z rodzajów rozstrzygnięć, jakie zapadają w postępowaniach prowadzonych zgodnie z procedurą wykroczeniową i rozstrzyga w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Nakładanie grzywny w drodze mandatu karnego nie jest orzekaniem co do winy i kary, gdyż organem powołanym do orzekania w sprawach o wykroczenia jest sąd. Postępowanie mandatowe jest natomiast postępowaniem pozasądowym zastępczym w stosunku do postępowania przed sądem, prowadzonym jedynie za zgodą sprawcy. Poddanie się grzywnie nałożonej w drodze mandatu karnego jest więc prawem, a nie obowiązkiem sprawcy wykroczenia. Do niego należy decyzja, czy chce się poddać postępowaniu mandatowemu, czy chce skorzystać z prawa rozpoznania sprawy przez sąd. Przyjęcie mandatu, który staje się prawomocny z chwilą jego uiszczenia (mandat gotówkowy) lub też z chwilą pokwitowania jego odbioru (mandat kredytowy), jest jednoznaczne z rezygnacją z prawa do rozpoznania sprawy przez sąd oraz rezygnacją z prawa do zaskarżenia mandatu. Dopiero w przypadku braku zgody na ukaranie w postępowaniu mandatowym, organ uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego kieruje sprawę do sądu poprzez złożenie wniosku o ukaranie (J. Lewiński, *Mandat karny*, Warszawa 2003, s. 11; A. Światłowski, *Jedna czy wiele procedur karnych*, Sopot 2008, s. 195).

V

Uznając zatem, że informacja o ujawnieniu wykroczenia nie może być wyłączną podstawą zatrzymania prawa jazdy (jeżeli kierowca kwestionuje popełnienie wykroczenia i zainicjowana została sądowa weryfikacja faktu jego popełnienia), można przejść do drugiej wątpliwości, która wyłoniła się w orzecznictwie, to jest tego, czy stwierdzenie prawomocnym rozstrzygnięciem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu prowadzonym przez starostę. Odpowiedź na to pytanie pośrednio wynika z pierwszego ze sformułowanych przez Rzecznika pytań, z uwagi jednak na kontrowersje, które przedmiotowy problem budzi w orzecznictwie, w ocenie Rzecznika, uzasadniona jest wyraźna wypowiedź NSA w tym zakresie. Przy założeniu bowiem, że wyłączną przesłanką wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy nie jest fakt uzyskania informacji o ujawnieniu wykroczenia, ale przede wszystkim fakt przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, toczące się postępowanie w przedmiocie ustalenia odpowiedzialności kierującego wykazuje niewątpliwie bezpośrednią zależność z rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej. Do właściwości starosty nie należy bowiem ustalenie okoliczności, która w sprawie administracyjnej stanowi jedną z przesłanek zatrzymania prawa jazdy.

Należy zwrócić uwagę, że informacja o ujawnieniu wykroczenia może oznaczać, że kierujący pojazdem odmówił przyjęcia mandatu i sprawa została przekazana do sądu (w sytuacji przyjęcia mandatu Policja zawiadamia starostę o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia) lub wykroczenie zostało ujawnione za pomocą fotoradaru i toczy się postępowanie wyjaśniające, poprzedzające nałożenie mandatu karnego¹⁶. Oznacza to, że ustalenie okoliczności, która w sprawie administracyjnej stanowi jedną z przesłanek zatrzymania prawa jazdy należy do sądu karnego lub podmiotu, który ujawnił popełnienie ww. czynu.

Wydaje się, iż zawieszenie postępowania przed starostą ze względu na toczące się postępowanie wykroczeniowe jest najkorzystniejsze z punktu widzenia interesu obywatela i spójności systemu wymiaru sprawiedliwości.

¹⁶ Stosownie do art. 97 § 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2018 r. poz. 475, z późn. zm.) w postępowaniu mandatowym, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia albo stwierdzi popełnienie wykroczenia, w szczególności za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu - w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 60 dni od dnia ustalenia sprawcy wykroczenia.

Na przedmiotowe zagadnienie należy spojrzeć - na co zwracał uwagę Rzecznik w toku postępowania przed Trybunałem w sprawie o sygn. K 24/15 - w kontekście czasokresu zatrzymania prawa jazdy (na okres 3 miesięcy) w zestawieniu z terminami wydania decyzji przez starostę, a następnie terminami rozpoznawania spraw przed samorządowym kolegium odwoławczym i wojewódzkim sądem administracyjnym. Przy przyjęciu poglądu o braku obowiązku zawieszenia postępowania administracyjnego, nawet przy uznaniu, że organ powinien tę okoliczność zbadać we własnym zakresie, może to oznaczać faktyczne pozbawienie jednostki prawa do obrony przed arbitralną ingerencją organu władzy publicznej w sferę uprawnień obywatelskich. Albowiem automatyczne nadanie decyzji starosty rygoru natychmiastowej wykonalności w połączeniu ze stosunkowo krótkim okresem, na jaki zatrzymuje się prawo jazdy, prowadzi do sytuacji, w której rozpoznanie odwołania od decyzji organu I instancji w wielu wypadkach następować będzie po upływie 3 miesięcznego terminu, na jaki zatrzymano prawo jazdy¹⁷. Innymi słowy, nawet jeśli przyjąć, że możliwe jest kwestionowanie legalności decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy z powodu wadliwego pomiaru prędkości pojazdu, co mogłoby na przykład skutkować uchynieniem tej decyzji przez sąd administracyjny na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., to obywatel i tak każdorazowo odczuje skutki sankcji w postaci zatrzymania prawa jazdy¹⁸.

W konsekwencji budzi obawę to, iż ewentualne wydanie wyroku uniewinniającego w postępowaniu karnym i następcze wznowienie postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy lub ewentualne podważenie okoliczności przekroczenia prędkości w toku postępowania odwoławczego, czy przed sądem administracyjnym stanowić będzie jedynie iluzoryczny instrument naprawczy dla obywatela, który poniósł konkretną szkodę z powodu niemożności kierowania pojazdem w okresie zatrzymania prawa jazdy.

Natomiast w aspekcie cywilnym oznaczać to będzie uruchomienie postępowań odszkodowawczych od Skarbu Państwa. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w których obywatele bezprawnie pozbawieni przez kilka miesięcy prawa jazdy występować będą o odszkodowania zarówno w zakresie poniesionych szkód, jak i utraconych korzyści. Odszkodowania te mogą okazać się dotkliwe dla Skarbu Państwa, zwłaszcza w przypadku osób, dla których prawo jazdy jest niezbędne w celach wykonywania pracy.

W przeciwieństwie do powyższego, zawieszenie postępowania administracyjnego z ww. przyczyny zapobiega powstaniu szkody. Eliminuje również ryzyko sprzeczności ustaleń i rozstrzygnięć dokonywanych z jednej strony w ramach procedury karnej - a z drugiej - w ramach postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego.

VI

Kończąc rozważania w zakresie problematyki będącej przedmiotem niniejszego wniosku, zaakcentować należy, że cel, jakim kierował się ustawodawca wprowadzając w

¹⁷ Por. uzasadnienie wniosku RPO do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2015 r., s. 27.

¹⁸ M. Kolendowska-Matejczuk, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2016 r., K 24/15*, *Palestra* 2017/4/79-86.

życie przedmiotowe przepisy, tj. zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jest pożądanym i powszechnie akceptowanym. Wniosek w niniejszej sprawie nie może być postrzegany jako wyraz dezaprobaty wobec intencji, jakimi kierował się ustawodawca. Osiągnięcie przez ustawodawcę wskazanego celu musi jednakże odbywać się za pomocą środków zgodnych z prawem konstytucyjnym oraz w duchu poszanowania praw i wolności obywatelskich.

Mając na względzie powyższe, wnoszę jak w *petitum*.

Załącznik: odpis pisma procesowego.