



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 21 grudnia 2022 r.

Pozycja 79

WYROK

z dnia 13 grudnia 2022 r.

Sygn. akt K 4/21*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Jakub Stelina
Michał Warciński
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 grudnia 2022 r., wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności:

art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, ze 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, ze zm.) z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, ze zm.), rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.), stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 grudnia 2022 r. w Dz. U. poz. 2659.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 9 kwietnia 2021 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, ze zm.; dalej: u.k.p.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, ze zm.; dalej: ustawa z 2015 r.) są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

1.1. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca przedstawił treść kwestionowanej regulacji, która przewiduje czasowe zatrzymanie prawa jazdy na mocy decyzji organu administracji (starosty) w wypadku przekroczenia przez kierowcę dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji. Wnioskodawca wyjaśnił też, że w orzecznictwie sądów administracyjnych w zasadzie jednolicie przyjmuje się, iż podstawą decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie przewidzianym przez przepisy będące przedmiotem wniosku jest jedynie informacja uzyskana przez organ od podmiotu, który ujawnił wskazane okoliczności (najczęściej policji). Taka informacja przesądza o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ administracji (starosta) nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości lub przewożenia osób ponad dopuszczalny limit; nie może powołać z urzędu ani na wniosek dowodów potwierdzających lub też przeczących zaistnieniu tych okoliczności. Za odosobnione uznał wnioskodawca te wypowiedzi sądów administracyjnych, które zobowiązywałyby organ do dokonania samodzielnych ustaleń faktycznych albo zawieszenia postępowania do czasu uprawomocnienia się orzeczenia w postępowaniu sądowym w sprawie o wykroczenie. Dominujące stanowisko orzecznicze, uniemożliwiające osobie, której prawo jazdy ma być czasowo zatrzymane, kwestionowanie w postępowaniu administracyjnym prawidłowości pomiaru prędkości lub stwierdzenia liczby przewożonych osób przez organ kontroli ruchu drogowego, ukształtowała uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18 (<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>; dalej: uchwała NSA z 2019 r.). Kierujący pojazdem *de facto* nie ma zatem żadnych możliwości ochrony swoich praw zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W rzeczywistości bowiem o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń sądów administracyjnych (o ile osoba, której prawo jazdy zatrzymano, uruchomiła procedurę sądowej kontroli decyzji) decyduje organ kontroli ruchu drogowego, ponieważ stwierdzenie przez ten organ faktu przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub dopuszczalnej liczby przewożonych osób nie podlega żadnej weryfikacji.

1.2. Zdaniem wnioskodawcy, przyznanie organowi kontroli ruchu drogowego (głównie policji) kompetencji polegających w istocie na decydowaniu w sposób arbitralny o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym. Związanie starosty informacją organu kontroli drogowego oraz pozorność sądowej kontroli decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy są bowiem niezgodne z zasadą prawidłowej legislacji, z zasadą sprawiedliwej procedury oraz z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jak przypomniał wnioskodawca, w świetle orzecznictwa trybunalskiego ustawodawca nie może tworzyć przepisów rażąco nie-

sprawiedliwych czy stwarzających jedynie pozór ochrony interesów jednostek. Sprawiedliwa procedura, w szczególności sądowa, powinna zapewniać stronie uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu postępowania, w tym m.in. umożliwić stronie przedstawienie jej racji i zobowiązać organ (sąd) do ich rozważania. Tymczasem w omawianym zakresie kontrola sądownoadministracyjna ma – w ocenie wnioskodawcy – charakter *par excellence* fikcyjny.

Wnioskodawca zwrócił jednocześnie uwagę na praktykę polegającą na tym, że funkcjonariusze policji nie nakładają grzywny w drodze mandatu karnego ani nie kierują wniosku o ukaranie, chociaż przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przekroczenie dopuszczalnej liczby przewożonych osób stanowią wykroczenia opisane, odpowiednio, w art. 92a i art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 281, ze zm.; dalej: k.w. lub kodeks wykroczeń). Praktyka ta prowadzi do dalszego ograniczenia praw osób, których prawo jazdy zostało zatrzymane, ponieważ pozbawia kierującego pojazdem możliwości wykazania w postępowaniu przed sądem powszechnym w sprawie o wykroczenie niepoprawności pomiaru prędkości lub ustalenia liczby przewożonych osób, a w dalszej kolejności doprowadzenia do wznowienia postępowania administracyjnego dotyczącego czasowego zatrzymania prawa jazdy oraz dochodzenia odszkodowania.

2. W piśmie z 25 maja 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zajął stanowisko w sprawie i wniosł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. – rozumiany w ten sposób, iż przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie obejmuje weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd, a także nie obejmuje możliwości weryfikacji informacji o liczbie przewożonych osób w chwili stwierdzenia naruszeń, o których mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a i b oraz art. 135a ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm.; dalej: p.r.d.) – jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 78 Konstytucji.

2.1. Rzecznik zwrócił uwagę, że unormowania zawarte w art. 102 ust. 1c, 1d i 1da u.k.p. – wskazane we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – uzupełniają jedynie rozwiązania przyjęte w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., lecz ich treść nie wpływa bezpośrednio na ocenę zgodności tego ostatniego przepisu z wzorcami kontroli.

Rzecznik stwierdził ponadto, że zgodnie z treścią uchwały NSA z 2019 r., art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. jest interpretowany w ten sposób, że przedmiot postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie obejmuje weryfikacji prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, w tym zgodności z przepisami oraz sprawności samego sprzętu użytego do dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd w chwili stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. W sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem 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 związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowi zatem informacja policji o ujawnieniu naruszenia prawa polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym lub prawomocne rozstrzygnięcie stwierdzające to naruszenie. Pogląd przyjęty w uchwale NSA z 2019 r. stał się poglądem dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zdaniem Rzecznika, niezgodność z Konstytucją art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1

pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. polega w istocie na tym, że przepisy te są na tyle pojemne znaczeniowo, iż mogą być rozumiane w sposób wskazany w uchwale NSA z 2019 r.

2.2. Zdaniem Rzecznika, wynikające z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1, w związku z art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wzorce kontroli, mianowicie zasada demokratycznego państwa prawnego, której elementem jest zasada bezpieczeństwa prawnego jednostki (tzw. zasada zaufania), prawo do sądu, u którego podstaw leży zasada prawdy materialnej, zasada dwuinstancyjności postępowania oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw, ujmowane łącznie, wyznaczają minimalny standard postępowania dowodowego, który odnosi się również do postępowań w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Obywatel, działając w zaufaniu do państwa, powinien mieć możliwość kształtowania swojej sytuacji prawnej w ramach postępowania przed organem administracji i sądem administracyjnym przez zainicjowanie postępowania dowodowego pozwalającego na urzeczywistnienie zasady prawdy materialnej. Rzecznik podkreślił, że sprawiedliwa decyzja może zapaść tylko na podstawie prawdziwych ustaleń faktycznych. Zasada prawdy obiektywnej stanowi jedną z ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem takie ukształtowanie prawa, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć możliwość odtworzenia rzeczywistych stanów faktycznych.

Rzecznik zauważył przy tym, że sposób rozumienia zakwestionowanej regulacji, przyjęty w uchwale NSA z 2019 r., zdaje się nie odpowiadać standardom postępowania dowodowego toczącego się w toku rozpatrywania sprawy administracyjnej, które zostały ustalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności w wyroku z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15 (OTK ZU A/2016, poz. 77).

Rzecznik stwierdził, że z punktu widzenia obywatela decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy niesie za sobą w rzeczywistości takie same konsekwencje, jakie wiążą się z orzeczeniem przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów w następstwie postępowania karnego lub postępowania w sprawie o wykroczenie. Obie sankcje – administracyjna i karna – prowadzą do czasowego wyłączenia możliwości korzystania przez obywatela z uprawnień, jakie prawo łączy z posiadaniem prawa jazdy. Nie ma zatem podstaw do zróżnicowania zakresu gwarancji procesowych przysługujących podczas procedur ich nakładania. Tymczasem zarówno w procedurze karnej, jak i tej w sprawie o wykroczenie postępowanie dowodowe zostało ukształtowane zgodnie z zasadą prawdy materialnej. W sprawie karnej (*sensu largo*) istnieje więc możliwość prowadzenia postępowania dowodowego pozwalającego na weryfikację prawidłowości dokonania pomiaru prędkości, z jaką poruszał się pojazd w momencie stwierdzenia naruszenia ograniczenia prędkości. Natomiast w procedurze administracyjnej – zgodnie z treścią uchwały NSA z 2019 r. – postępowanie dowodowe ogranicza się do weryfikacji tego, czy informacja uzyskana od policji o ujawnieniu popełnienia naruszenia prawa, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1 p.r.d., ma walor dokumentu urzędowego. W efekcie nie ma możliwości zainicjowania postępowania dowodowego pozwalającego zbadać zasadność stwierdzenia takiego naruszenia. Zdaniem Rzecznika, różnica w charakterze sankcji sama w sobie nie powinna uzasadniać odstępstwa od zasady prawdy materialnej na gruncie postępowania administracyjnego, a tym samym zróżnicowania gwarancji procesowych na niekorzyść osób, o prawach których rozstrzyga organ administracyjny.

W ocenie Rzecznika, należy przyjąć, że wprawdzie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nakłada obowiązek wydania przez organ administracji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, lecz obowiązek ten aktualizuje się tylko wtedy, gdy prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie normy ujętej w tym przepisie. W sytuacji, w której na etapie postępowania administracyjnego strona kwestionuje fakt przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, wskazując przy tym na postępowanie wykroczeniowe toczące się w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego, organ

powinien wpierv rozstrzygnąć zasadność tego zarzutu, dokonując ustaleń co do tego, czy kierujący pojazdem faktycznie przekroczył dopuszczalną prędkość. Nie sposób wskazać konstytucyjnego uzasadnienia stanowiska, jakoby rozstrzygnięcie organu w tej kwestii mogło opierać się wyłącznie na informacji przekazanej przez policję. W szczególności postulat szybkości postępowania administracyjnego nie powinien wyłączać prawa do uzyskania sprawiedliwego rozstrzygnięcia opartego na ustaleniach faktycznych odpowiadających rzeczywistości. Szybkość postępowania nie stanowi bowiem wartości na tyle istotnej, aby uzasadniała ograniczenie zasady prawdy materialnej na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie zasady prawdy materialnej – rozumianej jako obowiązek organów państwa do kształtowania sytuacji prawnej jednostki na podstawie ustaleń faktycznych zgodnych z prawdą – jest zatem w tym wypadku nie do pogodzenia z treścią art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Narusza również art. 78 Konstytucji, skoro dane zawarte w informacji organu kontroli ruchu o naruszeniu ograniczenia prędkości nie podlegają żadnej weryfikacji ani w toku postępowania administracyjnego (w tym na etapie postępowania odwoławczego), ani w toku postępowania sądowo-administracyjnego.

3. W piśmie z 3 marca 2022 r. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zajął stanowisko w sprawie i wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. są niezgodne z art. 45 ust. 1, art. 78 oraz z zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

3.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, wnioski w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości natury formalnej dotyczących legitymacji wnioskodawcy, przedmiotu zaskarżenia, powołanych wzorców ani sposobu sformułowania i uzasadnienia zarzutów, w związku z czym nie zachodzą przeszkody formalnoprawne uniemożliwiające Trybunałowi jego rozpoznanie.

3.2. Analizę kwestii konstytucyjności zakwestionowanych przepisów Marszałek Sejmu rozpoczął od wskazania celów ich uchwalenia. Podstawową intencją była niewątpliwie poprawa bezpieczeństwa na drogach publicznych. Cel ten chciano osiągnąć, wprowadzając dodatkową – obok sankcji za wykroczenia – sankcję w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy, nakładaną na mocy decyzji administracyjnej w razie ujawnienia naruszenia prawa, polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Dotkliwość tej sankcji miała przejawiać się zarówno w jej formie, jak i w sposobie jej nakładania, charakteryzującym się skróceniem terminu przeprowadzenia postępowania administracyjnego oraz nadaniem decyzji organu pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności. Marszałek Sejmu zauważył przy tym, że w wypadku naruszeń opisanych w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. projektodawca nie wyjaśnił szerzej przyczyn objęcia ich reżimem odpowiedzialności administracyjnoprawnej. W efekcie doszło do przyjęcia różnych reżimów prawnych dla stosowania sankcji polegających na czasowym pozbawieniu uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w wypadku wykroczeń usystematyzowanych w rozdziale XI k.w. Instytucja sankcji administracyjnej przewidzianej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. jest środkiem o charakterze nie tylko prewencyjnym, lecz także represyjnym i pełni w praktyce rolę bardzo zbliżoną do zakazu prowadzenia pojazdów orzeczanego jako środek karny w sprawach o wykroczenia, co skłania do porównania gwarancji przysługujących osobom, wobec których zastosowanie mają znaleźć oba środki. Niewątpliwie orzekając w sprawach o wykroczenia, a tym samym również o środku karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, sąd musi kierować się zasadą prawdy materialnej, która obliguje go do poczynienia w takich sprawach możliwie najpełniejszych, odpowiadających prawdzie ustaleń faktycznych.

Natomiast decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy, wydawana przez starostę na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., ma charakter decyzji związanej. Norma dekodowana z zakwestionowanych przepisów jednoznacznie nakazuje staroście wydać decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie informacji podmiotu, który ujawnił fakt przekroczenia dopuszczalnej prędkości lub liczby przewożonych osób lub wydał ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie takiego naruszenia. Norma ta nie pozostawia organowi żadnego luzu decyzyjnego ani w zakresie oceny dowodów, ani w zakresie miarkowania sankcji. Treść decyzji starosty jest determinowana jedynie informacją przekazaną przez podmiot, który wykrył takie naruszenie lub prawomocnie orzekł w sprawie naruszenia. Strona nie może kwestionować treści takiej informacji w postępowaniu przed starostą przy wykorzystaniu dostępnych jej środków dowodowych. Wprawdzie decyzja starosty może zostać następnie poddana kontroli instancyjnej, niemniej kontrola ta także musi ograniczyć się do zbadania formalnoprawnych przesłanek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Podobnie w razie uruchomienia kontroli sądowniczoadministracyjnej zadaniem sądów administracyjnych będzie wyłącznie zbadanie zgodności z prawem wydanej decyzji (tj. formalnych podstaw jej wydania), a nie ocena dowodów czy adekwatności nałożonej sankcji administracyjnej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że sankcja zatrzymania prawa jazdy ma – wbrew deklaracjom projektodawcy ustawy z 2015 r. – głównie charakter represyjny. Ma stanowić „karę” nie tylko dotkliwą, lecz także nieuchronną i natychmiastową. Natychmiast po ujawnieniu naruszenia prawa kierujący traci uprawnienia do kierowania pojazdami wyłącznie na podstawie jednostronnej oceny organu kierującego, która następnie jest sankcjonowana decyzją starosty. W tym kontekście brak zapewnienia jednostce jakichkolwiek możliwości prawnych kwestionowania ustaleń dokonanych przez kontrolującego jeszcze na etapie postępowania administracyjnego jest – zdaniem Marszałka Sejmu – nie do pogodzenia z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej. Konstytucyjny nakaz zapewnienia jednostkom bezpieczeństwa prawnego i ochrony przed arbitralnością decyzji organów władzy publicznej zakłada konieczność zagwarantowania stronom postępowań przed takimi organami możliwości przedstawienia swoich racji, wskazania dowodów potwierdzających ich stanowisko lub zawnioskowania o przeprowadzenie dowodów z urzędu. Prawo do przedstawienia dowodów nie może być jedynie prawem pozornym w tym sensie, że zarówno organ administracji, jak i sąd muszą mieć obowiązek takie dowody merytorycznie rozpatrzyć i wziąć je pod uwagę podczas rozpoznania sprawy, a rozstrzygnięcie oprzeć na całości zebranego materiału, kierując się zasadą prawdy materialnej. Tymczasem w orzecznictwie administracyjnym utrwalił się pogląd, zgodnie z którym norma prawna wywodzona z art. 102 ust. 1 u.k.p. i art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. nie daje organowi wydającemu decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy żadnych innych okoliczności niż działanie w stanie wyższej konieczności, w tym błędów w pomiarze lub nieprawidłowości oznakowania drogowego.

Marszałek Sejmu stwierdził przy tym, że proponowane w orzecznictwie sądów administracyjnych rozwiązanie polegające na tym, iż po uzyskaniu w postępowaniu w sprawie o wykroczenie prawomocnego wyroku uniewinniającego od zarzutu popełnienia wykroczenia strona mogłaby żądać wznowienia postępowania administracyjnego oraz wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym, jest dalece niewystarczające dla realizacji gwarancji sprawiedliwości proceduralnej i lojalności państwa. Rozwiązanie to przerzuca na jednostkę dodatkowy ciężar dowodzenia swoich racji w postępowaniu przed organem administracyjnym w sprawie wznowienia postępowania o zatrzymaniu prawa jazdy oraz w procesie cywilnym w sprawie o odszkodowanie. Jednocześnie takie postępowania nie są zawsze w stanie odwrócić wszystkich negatywnych konsekwencji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, mającej walor natychmiastowej wykonalności.

W ocenie Marszałka Sejmu, podobne argumenty przemawiają także za uznaniem niezgodności zakwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Co prawda formalnie prawo do sądu zostało zachowane, ponieważ od decyzji samorządowego kolegium odwoławczego utrzymującej w mocy decyzję starosty o zatrzymaniu prawa jazdy stronie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jednak sąd ten ogranicza się jedynie do weryfikacji dochowania przez organ administracji wymogów formalnych podczas wydawania decyzji, nie mając możliwości dokonania merytorycznej oceny zgromadzonych dowodów. Taki wniosek wynika z treści uchwały NSA z 2019 r. Tymczasem brak możliwości dokonania przez sąd merytorycznej weryfikacji poprawności decyzji starosty i samorządowego kolegium odwoławczego uniemożliwia dokonanie oceny realizacji zasady prawdy obiektywnej, która jest kluczowym elementem postępowania administracyjnego. Z kolei dochowanie konstytucyjnego wymogu zapewnienia możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji wymagałoby zapewnienia organowi odwoławczemu możliwości dokonania merytorycznej analizy sprawy, a więc ponownego zbadania nie tylko tego, czy spełnione zostały przesłanki wydania decyzji w pierwszej instancji, lecz także tego, czy rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji jest właściwe co do *meritum*. Ustrojodawca dopuścił wprawdzie wyjątki od zasady zaskarżalności, jednak projektodawca ustawy z 2015 r. pominął całkowicie kwestię uzasadnienia ograniczenia korzystania przez osobę, której prawo jazdy zostało zatrzymane, z prawa do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji.

3.3. Marszałek Sejmu zwrócił się ponadto do Trybunału Konstytucyjnego, aby – w razie uwzględnienia zarzutów wnioskodawcy – rozważył możliwość odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów w celu pozostawienia ustawodawcy czasu na podjęcie decyzji o zasadności uchwalenia zmian w prawie. Zmiana taka mogłaby polegać na nowelizacji przepisów o odpowiedzialności za wykroczenia. Ani art. 92a k.w., ani art. 97 k.w. nie przewidują możliwości zastosowania przez sąd dodatkowej sankcji w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. W wypadku wyeliminowania regulacji będącej przedmiotem niniejszego postępowania bez odroczenia terminu utraty przez nią mocy obowiązującej, wobec osób dopuszczających się naruszeń określonych w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. nie mogłby zostać zastosowany zakaz prowadzenia pojazdów na podstawie przepisów k.w.

4. W piśmie z 9 czerwca 2022 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. są zgodne z zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i sprawiedliwości proceduralnej oraz z 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.

4.1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej zarzutów przedstawionych w niniejszej sprawie Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wnioskodawca wskazał w *petitum* wniosku art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji jako samodzielne wzorce kontroli, natomiast w uzasadnieniu przedstawił argumentację mającą przemawiać za naruszeniem obu tych wzorców ujmowanych jako wzorce powiązane ze sobą (związkowe). Prokurator Generalny zauważył także, że art. 2 Konstytucji został przywołany w *petitum* wniosku bez doprecyzowania, które z wynikających z niego zasad mają stanowić wzorce kontroli. Dopiero w uzasadnieniu znalazło się odwołanie do zasad ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości proceduralnej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, argumenty przedstawione we wniosku zdają się wskazywać na konieczność poddania zakwestionowanej

regulacji ocenie również z punktu widzenia zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy, wywodzonego także z art. 2 Konstytucji. Jeśli chodzi natomiast o wzorce ujęte w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, analiza kwestii ich naruszenia wymaga uwzględnienia dodatkowo art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.2. Prokurator Generalny rozpoczął analizę merytoryczną sprawy od wskazania *ratio legis* zakwestionowanej regulacji, którą był zamiar ustanowienia środków prawnych służących skutecznej i szybkiej poprawie bezpieczeństwa na drogach. Zapewnienie bezpieczeństwa na drogach jest procesem realizowanym od wielu lat przez władze publiczne. To z tych względów ustawodawca wprowadził sankcję administracyjną polegającą na czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, stosowaną obok kar za wykroczenia przewidziane w kodeksie wykroczeń. Zakwestionowane przepisy zostały ukierunkowane na konkretne zachowania kierowców, powodujące wypadki drogowe, w wyniku których dochodzi do ofiar śmiertelnych i uszkodzeń zdrowia. W szczególności dotyczy to naruszania ograniczeń prędkości na obszarze zabudowanym. Zastosowanie sankcji administracyjnej, polegającej na czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, miało skutecznie przeciwdziałać takim sytuacjom.

Prokurator Generalny przypomniał też, że odpowiedzialność administracyjna, mająca charakter represyjno-porządkowy, opiera się na zasadzie winy obiektywnej. Przesłanką wymierzania kar administracyjnych jest naruszenie zakazu lub nakazu wynikającego z przepisów prawa, a ich sądowa kontrola sprawowana jest przez sądy administracyjne pod kątem legalności wydania decyzji o zastosowaniu sankcji, a nie pod kątem stopnia zawinienia sprawcy czy okoliczności mających wpływ na wymiar dolegliwości. Sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy realizuje również cel prewencyjno-ochronny i zabezpieczający. Pozwala na czasowe wykluczenie z ruchu drogowego kierujących pojazdem, którzy przekraczają o więcej niż 50 km/h ograniczenie dozwolonej prędkości na obszarze zabudowanym. Ponadto oddziałuje na kształtowanie świadomości prawnej społeczeństwa (prewencja ogólna). Prokurator Generalny podkreślił, że ustawodawca zapewnił skuteczność realizacji przez czasowe zatrzymanie prawa jazdy w celu prewencyjno-ochronnym, wprowadzając obligatoryjność i natychmiastowość wydania decyzji przez starostę o zastosowaniu tej sankcji. Obie cechy, tj. obligatoryjność i natychmiastowość omawianej sankcji, świadczą o tym, że środek w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy jest środkiem efektywnym i przydatnym do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę, ponieważ oddziałuje na kierowców odstraszająco, zniechęcając ich do przekraczania prędkości na obszarze zabudowanym.

Prokurator Generalny zwrócił jednocześnie uwagę na treść uchwały NSA z 2019 r. Stwierdził, że w orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się w zasadzie jednolity pogląd, zgodnie z którym norma wywodzona z art. 102 ust. 1 u.k.p. i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. nie daje organowi orzekającemu o zatrzymaniu prawa jazdy możliwości uwzględnienia okoliczności innych niż działanie w stanie wyższej konieczności. Nie jest zatem możliwe uwzględnienie m.in. okoliczności związanych z błędnym pomiarem prędkości, nieprawidłowym oznakowaniem drogowym czy liczbą przewożonych osób.

Prokurator Generalny stwierdził, że – w jego ocenie – wnioskodawca nie podważa zasadności celu zakwestionowanej regulacji (ponieważ bez wątpienia są one racjonalne i uzasadnione, jako że zmierzają do poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego), lecz kwestionuje arbitralny charakter decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy przez organ kontroli ruchu drogowego i pozorny charakter kontroli sądownoadministracyjnej zastosowania takiej sankcji. Zarzuty dotyczą zatem w istocie nadmiernej dolegliwości środka reakcji aparatu państwa na naruszenie prawa, a przez to naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Prokurator Generalny zauważył, że przepisy zakwestionowane przez wnioskodawcę oraz przepisy kodeksu wykroczeń określają dwie równoległe drogi prawne postępowania

w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Ich łączna analiza daje obraz kompleksowej i legalnej regulacji prawnej, pozwalającej aparatowi państwa reagować na stwierdzone naruszenia ograniczeń prędkości na obszarze zabudowanym. Istnieje szybka ścieżka administracyjna, umożliwiająca niemalże natychmiastową reakcję na przekroczenie prędkości, oraz dłuższa ścieżka prawnokarowa, w ramach której obwiniony o popełnienie wykroczenia polegającego na przekroczeniu prędkości może dowodzić swoich racji, m.in. kwestionując dokonany przez policję pomiar prędkości. W wypadku uniewinnienia w postępowaniu w sprawie o wykroczenie obwiniony ma prawo wnosić o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego odebraniem mu prawa jazdy i ewentualnie żądać odszkodowania. Podczas oceny konstytucyjności zakwestionowanej regulacji nie można więc tracić z pola widzenia obowiązujących w omawianej materii przepisów kodeksu wykroczeń. Ich uwzględnienie zaś przemawia za koniecznością uznania za nietrafne stanowiska wnioskodawcy, jakoby zakwestionowane przepisy – przewidujące obligatoryjność i natychmiastowość sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy – ustanawiały mechanizm niewspółmiernie dolegliwy, a przez to niezgodny z zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości proceduralnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zakwestionowane przepisy oraz przepisy kodeksu wykroczeń, ujmowane łącznie, zapewniają kierującym pojazdami, którym zostało zatrzymane prawo jazdy, dostateczne gwarancje procesowe. W postępowaniu administracyjnym polegają one na rozstrzygnięciu o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy przez organy dwóch instancji w formie decyzji administracyjnej, która może być następnie poddana kontroli sądów administracyjnych. Natomiast w sprawie o wykroczenie nieprzyjęcie mandatu skutkuje skierowaniem wniosku o ukaranie do sądu powszechnego, przed którym możliwa jest pełna kontrola zgłaszanych przez kierującego pojazdem nieprawidłowości podczas kontroli drogowej. Zakwestionowane przepisy ani nie wyłączają możliwości przeprowadzenia postępowania o wykroczenie przed sądem powszechnym, ani nie modyfikują gwarancji procesowych związanych z takim postępowaniem. W postępowaniu wykroczeniowym są zapewnione zarówno prawo do obrony, jak i domniemanie niewinności. Nie można zatem podzielić stanowiska wnioskodawcy, jakoby rozwiązania prawne dotyczące zatrzymania prawa jazdy ujęte w przepisach wskazanych we wniosku miały charakter pozorny i iluzoryczny. Ustawodawca nie stworzył uprawnień, których nie da się zrealizować, ani nie wypaczył gwarancji procesowych przysługujących stronom postępowania.

Prokurator Generalny stwierdził przy tym, że dopuszczenie 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 są gwarantowane kierującemu pojazdem w postępowaniu wykroczeniowym, ponieważ przesuwałoby ciężar zagadnień dowodowych związanych z winą sprawcy na postępowanie administracyjne i sądownicze. Mogłoby skutkować przyjęciem koncepcji subiektywnej winy kierującego w postępowaniu niebędącym postępowaniem wykroczeniowym. Wypaczałoby tym samym *ratio legis* zakwestionowanych regulacji, którą była skuteczna i szybka reakcja na przekroczenie ograniczeń prędkości na obszarze 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 wykroczenia opisane w art. 92a i art. 97 k.w. znacznie osłabiłoby funkcję prewencyjną tego środka, która jest podstawową cechą sankcji o charakterze administracyjnym.

Prokurator Generalny stwierdził również, że ograniczenia praw wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji są uzasadnione koniecznością ochrony życia i zdrowia osób, które mogą stać się ofiarami wypadków drogowych spowodowanych naruszeniem ograniczeń

prędkości na obszarze zabudowanym lub liczby przewożonych osób. Przepisy, które zostały zakwestionowane przez wnioskodawcę, są środkiem przydatnym do realizacji konstytucyjnego obowiązku władz publicznych, polegającego na ochronie życia i zdrowia jednostek. Są również rozwiązaniem niezbędnym w tym sensie, że pozwalają natychmiast czasowo usunąć z ruchu kierowcę, który stwarza realne zagrożenie dla zdrowia i życia innych osób. Obligatoryjność i natychmiastowość zastosowania sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy zapewnia skuteczność reakcji państwa, a sama konieczność udziału obywateli w dwóch odrębnych postępowaniach (administracyjnym i wykroczeniowym) dotyczących zatrzymania prawa jazdy nie jest nadmierną (nieproporcjonalną) uciążliwością. Dwa równoległe postępowania dają przy tym możliwość dochowania gwarancji związanych z odpowiednio ukształtowaną i rzetelną procedurą sądową. Sądy administracyjne badają bowiem formalną legalność działania organów państwowych, a w postępowaniu przed sądami powszechnymi kierujący pojazdami mają prawo przedstawienia swoich racji i uzyskania merytorycznego rozpoznania sprawy.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowana regulacja i jej otoczenie normatywne.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia we wniosku z 9 kwietnia 2021 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (dalej: wnioskodawca) uczynił art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.; dalej: u.k.p. lub ustawa 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 (Dz. U. poz. 541, ze zm.; dalej: ustawa z 2015 r.).

Zdaniem wnioskodawcy, regulacja ujęta w tych przepisach narusza art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

1.2. Zakwestionowany art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. stanowi element mechanizmu prawnego, który przewiduje kompetencję starosty do czasowego zatrzymania prawa jazdy, na mocy decyzji administracyjnej, w przypadku naruszenia określonych norm o ruchu drogowym lub transporcie drogowym.

1.2.1. Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., „[s]tarosta 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 kon-

strukcyjnego 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; (...).”

Art. 102 ust. 1a u.k.p. – nieobjęty wnioskiem – dodatkowo przewiduje, że art. 102 ust. 1 pkt 5 u.k.p. nie ma zastosowania, jeżeli liczba przewożonych osób w sposób, o którym mowa w tym przepisie, nie przekracza:

- 1) 5 – w przypadku przewożenia ich autobusem;
- 2) 2 – w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny”.

W *petitum* wniosku powołane zostały natomiast ustępy 1c, 1d i 1da w art. 102 u.k.p. Przepisy te dookreślają reżim decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy oraz konsekwencje kierowania pojazdem pomimo wydania decyzji o zastosowaniu tej sankcji. Starosta wydaje decyzję, o której mowa m.in. w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności (zob. art. 102 ust. 1c u.k.p.). Jeżeli prawo jazdy zostało zatrzymane w trybie art. 135 ust. 1 pkt 2 lub 2a albo art. 135a ust. 1 pkt 2 lub 2a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.; dalej: p.r.d. lub prawo o ruchu drogowym), starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy w terminie 21 dni od dnia uzyskania informacji o tym fakcie (zob. art. 102 ust. 1da u.k.p.). Jeżeli osoba kierowała pojazdem silnikowym pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie m.in. art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 2 lub 2a lub art. 135a ust. 1 pkt 2 lub 2a p.r.d., starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. Jeżeli zaś decyzja, o której mowa w art. 102 ust. 1c u.k.p., nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy (zob. art. 102 ust. 1d u.k.p.).

1.2.2. Przepisy prawa o ruchu drogowym, do których odsyłają art. 102 ust. 1d i 1da u.k.p., dają policjantowi umocowanie do zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem w wypadkach określonych w tych przepisach.

Stosownie do art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., policjant 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 2021 r. poz. 1371, ze zm.), o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące.

Zgodnie z art. 135 ust. 2 p.r.d., art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. b p.r.d. nie stosuje się, jeżeli liczba przewożonych osób w sposób, o którym mowa w tym przepisie, nie przekracza:

- 1) 5 – w przypadku przewożenia ich autobusem;
- 2) 2 – w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny.

Tożsame rozwiązania, dotyczące posiadaczy praw jazdy wydanych przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska, ujęte zostały w art. 135a ust. 1 pkt 2 i ust. 2 p.r.d.

1.2.3. Zgodnie natomiast z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. (w aktualnym brzmieniu), do dnia wskazanego w komunikacie, który minister właściwy do spraw informatyzacji ogłasza w swoim dzienniku urzędowym oraz na stronie podmiotowej Biuletynu In-

formacji Publicznej, określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach, o których mowa w rozdziale 15 u.k.p.:

- 1) podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia prawa, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie, niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem;
- 2) podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 1d u.k.p., jest informacja, o której mowa m.in. w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r.

1.3. Zasadniczy zrąb rozwiązań będących przedmiotem wniosku rozpoznawanego w niniejszym postępowaniu został przyjęty w drodze ustawy z 2015 r., która jest wynikiem prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (zob. druk nr 2586, VII kadencja Sejmu; dalej też: projekt rządowy).

W zamyśle projektodawcy, „[p]rojekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw odpowiada na potrzebę bardziej zdecydowanego i efektywnego działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym (...). Znacząca liczba wypadków drogowych wskazuje na fakt, że chociaż w Polsce od kilku lat odnotowywany jest spadek liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, to niezbędne jest poszukiwanie nowych rozwiązań oraz ulepszanie obowiązujących instrumentów prawnych w celu dalszej poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach” (tamże, uzasadnienie, s. 1).

Podstawową przyczyną wniesienia przez rząd ww. projektu był zamiar wyeliminowania zjawiska prowadzenia pojazdów mechanicznych w stanie nietrzeźwości, wobec czego wokół tego zagadnienia koncentrowały się zarówno zawarte w projekcie propozycje zmian legislacyjnych, jak i jego uzasadnienie. Niemniej jednocześnie projektodawca stwierdził, że „[i]nicjując działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, oprócz rozwiązań odnoszących się do ogółu naruszeń należy wprowadzać rozwiązania ukierunkowane na konkretne zachowania powodujące zdarzenia drogowe, w których są zabici lub ranni, bądź zachowania, które podnoszą ryzyko wystąpienia znacznej liczby ofiar w razie zaistnienia wypadku. Temu właśnie celowi służy propozycja stosowania w przypadku rażącego przekroczenia dopuszczalnej prędkości środka o charakterze administracyjnym, jakim jest czasowe zatrzymanie prawa jazdy, a w razie niepodporządkowania się wynikającym z tego ograniczeniom – nawet cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdami na określony okres. Za rażące przekroczenie prędkości proponuje się uznać przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h w stosunku do obowiązującego limitu” (tamże, s. 9). Drugie negatywne zachowanie kierujących pojazdami, będące przyczyną interwencji legislacyjnej i podstawą czasowego zatrzymania prawa jazdy, polega na przewożeniu osób z naruszeniem dopuszczalnego limitu.

Projektodawca wyjaśnił, że „zgodnie z wynikami badań opublikowanych przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, 64% kierowców w Polsce jeździ powyżej dopuszczalnego limitu. 4 na 5 kierujących przekracza prędkość na drogach krajowych przebiegających przez teren zabudowany i na dwujezdniowych ulicach miast. Niemal co czwarty kierowca na drogach krajowych, przejeżdżając przez miejscowości, przekracza prędkość o więcej niż 20 km/h. (...) Na drogach krajowych przebiegających przez miejscowości prędkość przekracza aż 83% kierowców. Około 26% porusza się tu z prędkością większą niż 20 km/h powyżej dopuszczalnego limitu. Na dwujezdniowych ulicach miast prędkość przekracza niewielu mniej kierujących – 80%, a 16% łamie przepisy o więcej niż 20 km/h. Jak wynika z danych Policji, tylko w 2013 r. wydarzyło się 8276 wypadków (28,2% ogółu) z powodu niedostosowania prędkości do warunków ruchu. Zginęło w nich 966 osób (42,6% ogółu), a 11 344 osoby zostały ranne (30,2% ogółu) – w tym blisko 3000 ciężko. Dodatkowo nadmierna prędkość przyczynia się do większej ciężkości wypadków. Od wielu lat wskazane

proporcje w zasadzie pozostają niezmiennie” (tamże, s. 10). Projektodawca przytoczył również przykłady śmiertelnych wypadków drogowych, których przyczyną było przewożenie pojazdem zbyt dużej liczby osób, zaznaczając, że „policjanci i inspektorzy ITD niemalże codziennie podczas kontroli drogowych ujawniają przypadki przewożenia osób w niedopuszczalnej liczbie, częstokroć w pojazdach w żaden sposób do tego nieprzystosowanych” (tamże, s. 11).

W intencji projektodawcy, „[p]roponowane w niniejszym projekcie czasowe zatrzymanie prawa jazdy lub cofnięcie uprawnienia w przypadkach przewożenia w pojeździe osób w nadmiernej liczbie również 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” (tamże). „Należy się spodziewać, że wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań przyczyni się do większej dyscypliny kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzenie obawy przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami” (tamże, s. 13).

W efekcie projekt przewidywał poszerzenie katalogu przesłanek, które stanowią podstawę wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, o dwie nowe przesłanki, polegające, po pierwsze, na przekroczeniu prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym oraz, po drugie, przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji. W tych dwóch sytuacjach decyzje miałyby być wydawane przez starostę na podstawie informacji otrzymanych od administratora centralnej ewidencji kierowców, a do czasu przejścia przez centralną ewidencję kierowców prowadzenia ewidencji kierowców – od organów „wydających prawomocne rozstrzygnięcia” za te naruszenia (zob. tamże, s. 14). Prawo jazdy miałyby być zatrzymane na mocy decyzji starosty na okres 3 miesięcy, a decyzji takiej ma się nadawać rygor natychmiastowej wykonalności. „Nadanie tego rygoru jest podyktowane ochroną bezpieczeństwa użytkowników dróg poprzez niezwłoczne, czasowe wyeliminowanie z ruchu kierującego karygodnie naruszającego przepisy ruchu drogowego w sposób, o którym mowa” (tamże). W wypadku „recydywy” okres zatrzymania prawa jazdy miałby być przedłużany do 6 miesięcy. Projekt przewidywał także dodanie do ustawy o kierujących pojazdami art. 102 ust. 3 w brzmieniu: „Jeżeli sprawa o naruszenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 lub 5, została skierowana do rozpoznania przez sąd lub organ orzekający o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym i nie zakończyła się prawomocnym rozstrzygnięciem w okresie 3 miesięcy od dnia zatrzymania dokumentu, a w przypadku, o którym mowa w ust. 1d – w okresie 6 miesięcy, podlega on zwrotowi”. Zdaniem projektodawcy, „[c]elem przepisu jest ograniczenie nadmiernej dolegliwości zatrzymania dokumentu w przypadku przedłużenia się postępowania sądowego bądź dyscyplinarnego” (tamże, s. 14 i 15).

1.4. Propozycje przedstawione w omówionym projekcie rządowym zostały przyjęte przez ustawodawcę bez ich większych merytorycznych modyfikacji w toku prac legislacyjnych. Zasadnicze elementy mechanizmu wprowadzonego do systemu prawnego na mocy ustawy z 2015 r. nie uległy zaś istotnym modyfikacjom w drodze późniejszych nowelizacji przepisów ustawy o kierujących pojazdami, prawa o ruchu drogowym i samej ustawy z 2015 r.

1.4.1. Art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1a, ust. 1c i ust. 1d u.k.p. zostały dodane na mocy art. 5 pkt 7 lit. a i b ustawy z 2015 r. Z kolei art. 102 ust. 1da u.k.p. został dodany później na mocy art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 1099; dalej: ustawa z 12 kwietnia 2018 r.), natomiast obecne brzmienie art. 102 ust. 1c u.k.p. wynika z art. 10 pkt 3 lit. c ustawy

z dnia 2 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. poz. 2328, ze zm.; dalej: ustawa z 2 grudnia 2021 r.).

W następstwie przyjęcia ustawy z 2015 r. zmianie uległy jednocześnie przepisy prawa o ruchu drogowym. Dodany został art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. (zob. art. 4 pkt 7 lit. a ustawy z 2015 r.), obecnie oznaczony jako art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. (aktualna numeracja jednostek redakcyjnych zawartych w art. 135 ust. 1 p.r.d. wynika z art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 14 sierpnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. poz. 1517; dalej: ustawa z 14 sierpnia 2020 r.). Z kolei art. 135a ust. 1 pkt 2 p.r.d. został dodany na mocy art. 1 pkt 41 ustawy z 14 sierpnia 2020 r.

1.4.2. Art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. w pierwotnym brzmieniu stanowił, że „[d]o dnia 3 stycznia 2016 r.:

- 1) podmiot, który wydał prawomocne rozstrzygnięcie za naruszenie, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy wymienionej w art. 4 [tj., obecnie, art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.], 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 art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w art. 5 [tj. u.k.p.], jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy wymienionej w art. 4 [tj., obecnie, art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.]”.

Pierwotne brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. wskazywałoby na to, że organ administracji (starosta), przed którym ma zostać wszczęte postępowanie w sprawie zatrzymania prawa jazdy na 3 miesiące w związku z ujawnieniem czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym albo przewożeniu niedopuszczalnej liczby pasażerów, miał być powiadamiany przez organ, który „wydał prawomocne rozstrzygnięcie za naruszenie”.

Art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. w brzmieniu aktualnym stanowi zaś – jak już zostało wskazane – że: „Do dnia wskazanego w komunikacie, który minister właściwy do spraw informatyzacji ogłasza w swoim dzienniku urzędowym oraz na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, określającego termin wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających wprowadzenie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie z centralnej ewidencji kierowców danych o naruszeniach, o których mowa rozdziale 15 ustawy zmienianej w art. 5 [tj. u.k.p.]:

- 1) podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy wymienionej w art. 4 [tj., obecnie, art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.], lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie, niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem;
- 2) podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 1d i art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w art. 5 [tj. u.k.p.], jest informacja, o której mowa odpowiednio w pkt 1 lub 3 [art. 7 ust. 1 ustawy z 2015 r.]”.

Zatem w aktualnym stanie prawnym podstawą wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy jest, po pierwsze, informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub, po drugie, informacja o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia za to naruszenie prawa.

Zmiana brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r., która nastąpiła na mocy art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2001; dalej: ustawa z 30 listopada 2016 r.), była efektem prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw (zob. druk nr 997, VIII kadencja Sejmu). Podstawowym celem tej zmiany legislacyjnej było wyeliminowanie „luk[i] praw[n]ej pozwalając[ej] osobom

popelniającym m.in. naruszenie polegające na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, na omijanie przepisów o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące, przez nieokazanie tego dokumentu podczas kontroli drogowej” (tamże, s. 4 uzasadnienia). Ponadto projekt przewidywał „nowy obowiązek dla podmiotu, który ujawnił popełnienie naruszenia lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie, aby niezwłocznie powiadomił o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem” (tamże, s. 5 uzasadnienia). Samej przyczyny zmiany brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. projektodawca szerzej jednak nie wyjaśnił. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „zmiana brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 2 [ustawy z 2015 r.] – dokonana z dniem 01 stycznia 2017 r. przez art. 4 pkt 1 lit. b [ustawy z 30 listopada 2016 r.] – nie tyle stanowiła «nowość normatywną», ile raczej służyła przecięciu sporów interpretacyjnych powstałych na tle wcześniejszego brzmienia tego przepisu, poprzez doprecyzowanie odnośnego unormowania w kierunku preferowanym przez ustawodawcę” (wyrok z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1607/17; powołane orzeczenia pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/>).

2. Wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15.

2.1. Art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., stanowiący podstawę wydania przez starostę decyzji administracyjnej w sprawie zatrzymania prawa jazdy w wypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dozwoloną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, stanowił już przedmiot zaskarżenia w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie o sygn. K 24/15.

2.2. We wniosku z 17 września 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o orzeczenie przez Trybunał, że:

a) art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a (obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2) p.r.d. w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364; dalej: protokół nr 7) i z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: M.P.P.O.P.),

b) art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 329; dalej: p.p.s.a.), w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w wypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Trybunał, rozpoznając powyższy wniosek, musiał rozstrzygnąć dwa podstawowe problemy konstytucyjne. Pierwszy z nich dotyczył tego, czy kumulacja za ten sam czyn polegający na przekroczeniu prędkości dopuszczalnej o 50 km/h na obszarze zabudowanym, tj. sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy oraz sankcji wykroczeniowej w postaci grzywny, a także zastosowanie tych sankcji w ramach dwóch niezależnych postępowań narusza zakaz ponownego karania w tej samej sprawie (*ne bis in idem*). Drugi problem dotyczył tego, czy za wystarczające gwarancje procesowe można uznać praw-

nie 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 samorządowe kolegium odwoławcze 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).

2.3. W wyroku z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15 (OTK ZU A/2016, poz. 77), Trybunał orzekł, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a (obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2) p.r.d.:

a) w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 i art. 14 ust. 7 M.P.P.O.P.,

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

2.3.1. Trybunał, rozpoznając zarzut naruszenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby za ten sam czyn (zasady *ne bis in idem*), stwierdził, że „zatrzymanie prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie jest w istocie sankcją karną. Sankcja ta jest przewidziana w przepisach administracyjnych, a nie karnych. Zagrożony jest nią czyn stanowiący wykroczenie, ale jednocześnie naruszający zakaz administracyjny ograniczający prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze zabudowanym”. Miały przemawiać za tym następujące argumenty:

1) „zatrzymanie prawa jazdy realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, bowiem obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania ma działać odstrasząco na kierowców, zniechęcając ich do nadmiernego przekraczania dozwolonej prędkości. Taka była też intencja projektodawców badanej regulacji prawnej, którzy w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (...) założyli, że sankcja ta przyczyni się do «większej dyscypliny kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzenie obawy przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami»”;

2) „o karnym charakterze sankcji zatrzymania prawa jazdy nie świadczy również jej dolegliwość. Należy bowiem pamiętać o tym, że dolegliwość sankcji jest kategorią względną, zależną od sytuacji, w jakiej dana osoba się znajduje. (...) Niewątpliwie również gdyby porównać te same jakościowo sankcje w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (środek karny) i zatrzymania prawa jazdy (sankcja administracyjna), to należałoby dojść do wniosku, że ta ostatnia jest mniej dolegliwa z uwagi na wyraźnie krótszy czas jej stosowania (3 lub – w sytuacji przewidzianej w art. 102 ust. 1d [u.k.p.] – 6 miesięcy, a nie jak w przypadku środka karnego od 6 miesięcy do 3 lat)”;

3) „tożsamość czasowego zatrzymania prawa jazdy na podstawie kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów oraz środka karnego w postaci czasowego zakazu prowadzenia pojazdów (...) nie przesądza o karnym charakterze tej pierwszej sankcji. Ta sama co do istoty sankcja może być bowiem stosowana w ramach różnych reżimów odpowiedzialności praw-

nej. Przykładowo pieniężna kara administracyjna również jest co do istoty tożsama z karą grzywny, a Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie nie kwestionował z tego powodu dopuszczalności jej stosowania”.

Z tych powodów Trybunał uznał, że „[s]koro zatem zatrzymanie prawa jazdy z powodu przekroczenia na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o 50 km/h nie jest w istocie sankcją karną, lecz sankcją administracyjną, to bezzasadny jest zarzut dwukrotnie prowadzonego w tej samej sprawie postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji karnej”.

2.3.2. Istotne dla niniejszego postępowania były ustalenia Trybunału poczynione w odniesieniu do drugiego z zarzutów przedstawionych w sprawie o sygn. K 24/15, dotyczącego braku adekwatnych gwarancji procesowych w wypadku zastosowania sankcji administracyjnej polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy. Podobnie bowiem jak w niniejszym postępowaniu, w sprawie o sygn. K 24/15 zaakcentowana została kwestia niemożności podnoszenia przez kierującego pojazdem w postępowaniu administracyjnym takich okoliczności, jak błędy pomiaru prędkości wynikające z wad technicznych sprzętu lub uchybień czy nieprawidłowości popełnionych przez osoby obsługujące sprzęt.

Trybunał stwierdził, że „wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnieszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego”. Zwrócił bowiem uwagę, że – w świetle ogólnych przepisów o postępowaniu administracyjnym – „[w] toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 [k.p.a.]). OrganY są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 ust. 1 [k.p.a.]) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 ust. 1 [k.p.a.]). Na podstawie całokształtu materiału dowodowego organy oceniają, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 [k.p.a.]). To oznacza, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez SKO [samorządowe kolegium odwoławcze], mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. (...) Zarzut wadliwości postępowania administracyjnego polegającej na nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego w kwestii wadliwego pomiaru prędkości pojazdu mógłby zostać podniesiony również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym kontroluje się legalność decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy i mógłby skutkować uchyleniem tej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c [p.p.s.a.]”.

Z tych względów Trybunał uznał, że „[n]ie jest więc trafne stwierdzenie, że obecna procedura wprowadza automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy nawet w sytuacji błędu w zakresie ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h”. Trybunał odnotował jednocześnie, że „[w]ykazanie błędnego pomiaru prędkości możliwe jest również w postępowaniu w sprawach o wykroczenie i wówczas jego skutkiem może być nawet uniewinnienie obwinionego od zarzucanego mu czynu. (...) To z kolei, 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 [k.p.a.], 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 uchylenie wspomnianej decyzji, ewentualnie uzyskanie przez stronę stosownego odszkodowania”.

Trybunał dostrzegł jednak, że zaskarżona w sprawie o sygn. K 24/15 regulacja pomija sytuacje, gdy przekroczenie prędkości uzasadnione jest stanem wyższej konieczności. Zdaniem Trybunału, „[w] prawie administracyjnym – podobnie jak ma to miejsce w prawie kar-

nym i prawie wykroczeń – powinien być uwzględniany przypadek kolizji dóbr, wartości i interesów usprawiedliwiający niezastosowanie się przez jednostkę do nakazów i zakazów ustanowionych przepisami prawa, których naruszenie jest sankcjonowane przez prawo (...). Organ stosujący sankcję administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jak również organ kontrolujący zasadność podjęcia tej decyzji, powinny mieć możliwość rozważenia wszystkich tych okoliczności składających się na sytuację stanu wyższej konieczności i w razie stwierdzenia ich wystąpienia – możliwość odstąpienia od wymierzenia sankcji z jednoczesnym przytoczeniem powodów wydania decyzji takiej treści w uzasadnieniu decyzji. Prawnie dopuszczalna możliwość odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierowcę prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h z uwagi na zaistnienie opisanego wcześniej stanu wyższej konieczności powinna być stworzona w ramach istniejących mechanizmów procedury administracyjnej i procedury sądownoadministracyjnej. W obecnym stanie prawnym ani policjant i organy administracyjne (starosta, samorządowe kolegium odwoławcze), ani sądy administracyjne kontrolujące legalność decyzji podjętych przez te organy takiej możliwości nie mają, co oznacza, że obie te procedury nie spełniają wymagań stawianych im przez Konstytucję”. Regulacja ujęta w art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a (obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2) p.r.d. została w efekcie uznana przez Trybunał za naruszającą art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji przez to, że brakowało w niej „wyraźnego wskazania, że osoba prowadząca pojazd na obszarze zabudowanym z prędkością przekraczającą prędkość dopuszczalną o więcej niż 50 km/h nie popełnia czynu zagrożonego sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jeżeli prowadzi pojazd z taką prędkością w celu zapobieżenia czy ograniczenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, którego to niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone w postaci bezpieczeństwa na drodze nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane”.

2.4. W następstwie wyroku Trybunału o sygn. K 24/15, na mocy art. 1 i art. 2 pkt 1 ustawy z 12 kwietnia 2018 r. do prawa o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami zostały wprowadzone przepisy przewidujące przesłanki wyłączające stosowanie sankcji w postaci zatrzymania prawa jazdy, określone obecnie – odpowiednio – w art. 135 ust. 3 p.r.d. (obecna numeracja jednostek redakcyjnych tego przepisu wynika z art. 1 pkt 40 ustawy z 14 sierpnia 2020 r.) oraz art. 102 ust. 1aa u.k.p.

Zgodnie z art. 135 ust. 3 p.r.d., „[p]rzepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego”.

Z kolei stosownie do art. 102 ust. 1aa u.k.p., „[p]rzepisów ust. 1 pkt 4 i 5 nie stosuje się, jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego”.

Omawiana zmiana legislacyjna była efektem przyjęcia senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami, który miał na celu dostosować system prawny do wyroku Trybunału z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15 (zob. druk nr 2059, VIII kadencja Sejmu).

3. Zatrzymanie prawa jazdy w orzecznictwie sądów administracyjnych.

3.1. Stanowisko wojewódzkich sądów administracyjnych w kwestii wykładni oraz sposobu stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. nie było początkowo jednolite. W tym zakresie ukształtowały się w orzecznictwie dwa odmienne poglądy.

3.1.1. Zgodnie z pierwszym poglądem, z brzmienia art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. wynika, że o zatrzymaniu prawa jazdy organ administracji orzeka obligatoryjnie, przy czym ustawodawca jasno sprecyzował, co stanowi źródło ustalenia stanu faktycznego w zakresie stwierdzenia okoliczności przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o 50 km/h. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy z 2015 r., podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest informacja organu policji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. „Przepis ten [tj. art. 7 ustawy z 2015 r.] przesądza, [że] jedyną i wyłączną okolicznością, która przesądza o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest ww. informacja. W związku z powyższym oczywistym jest, że 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 na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.]. Tym samym organ prowadzący postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.], nie może ani powoływać z urzędu, ani na wnioski dowodów na okoliczność po[t]wiedzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 [ustawy z 2015 r.]” (wyrok WSA w Bydgoszczy z 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1025/15; zob. też wyroki: WSA w Gliwicach z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 92/16; WSA w Warszawie z 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1052/15). W szczególności, ze względu na brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., w postępowaniu kończącym się wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy „organy nie badają okoliczności, w jakich doszło do popełnienia wykroczenia, ani okoliczności dotyczących sposobu dokonania pomiaru prędkości i rodzaju urządzeń do tego służących. Organy opierają swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na przekazanej informacji o zatrzymaniu prawa jazdy (...). Dlatego też zarzuty skarżącego dotyczące błędnego ustalenia okoliczności związanych z popełnieniem przez niego wykroczenia drogowego nie miały wpływu na ocenę prawidłowości zaskarżonej decyzji” (wyrok WSA w Krakowie z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 74/16). Treść art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. „nie może budzić żadnych wątpliwości co do tego, że starosta w sprawie o wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.] nie jest uprawniony do ustalania, czy faktycznie doszło do przekroczenia przez kierującego pojazdem dozwolonej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km[h]” (wyrok WSA w Kielcach z 20 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Ke 483/16).

Zgodnie natomiast z drugim poglądem, co prawda decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy nie ma charakteru uznaniowego, lecz jest decyzją związaną, którą organ jest zobowiązany wydać w każdym wypadku opisanym w hipotezie tej normy prawnej, jednakże podstawowym warunkiem wydania każdej prawidłowej decyzji jest właściwie ustalony stan faktyczny sprawy i niebudzące wątpliwości ustalenie, że kierujący pojazdem istotnie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W konsekwencji „decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.] odnosi się tylko do takich przypadków, kiedy tego rodzaju wykroczenie miało miejsce i zostało wiążąco ustalone. Powyższą kwestię przesądza zatem uznanie popełnienia wykroczenia przez jego sprawcę w postępowaniu mandatowym (poprzez przyjęcie mandatu), albo ustalenie jego popełnienia w postępowaniu sądowym, w sytuacji kwestionowania przez kierującego faktu popełnienia tego rodzaju wykroczenia” (wyrok WSA w Lublinie z 22 grudnia 2015 r., sygn. akt

III SA/Lu 1132/15). W sytuacji, gdy kierujący pojazdem kwestionuje fakt popełnienia wykroczenia, organ administracji nie ma podstaw do orzekania w kwestii zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy przed rozstrzygnięciem sprawy w postępowaniu sądowym w sprawie o wykroczenie.

3.1.2. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala stwierdzić, że pierwszy ze wskazanych nurtów orzecznictwa – wedle którego wyłączną okolicznością obligującą starostę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest informacja otrzymana od organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu naruszenia prawa polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym – stał się dominujący w judykaturze wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. m.in., oprócz orzeczeń dalej przywołanych, wyroki: WSA w Bydgoszczy z 19 października 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 550/16; WSA w Gliwicach z 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 215/16; WSA w Gliwicach z 28 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 817/16; WSA w Warszawie z 28 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 2536/15; WSA w Łodzi z 8 grudnia 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 631/16; WSA w Kielcach z 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 289/16; WSA w Łodzi z 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 812/16; WSA w Olsztynie z 21 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 1332/16; WSA w Warszawie z 24 lutego 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 827/16; WSA we Wrocławiu z 9 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 1527/16; WSA w Gliwicach z 10 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1139/16; WSA we Wrocławiu z 15 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 1312/16; WSA w Gdańsku z 23 marca 2017 r., sygn. akt SA/Gd 886/16; WSA w Poznaniu z 23 marca 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 1012/16; WSA we Wrocławiu z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 1417/16; WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1038/16; WSA w Gliwicach z 31 maja 2017 r., sygn. akt SA/Gl 111/17; WSA w Warszawie z 31 maja 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1056/16; WSA w Gliwicach z 14 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 170/17; WSA we Wrocławiu z 10 sierpnia 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 263/17; WSA w Poznaniu z 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po 567/17; WSA w Kielcach z 31 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 244/17; WSA w Olsztynie z 1 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 493/17; WSA w Warszawie z 15 września 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2417/16; WSA w Gdańsku z 29 września 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 483/17; WSA w Szczecinie z 18 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 1077/17; WSA w Krakowie z 1 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1352/17; WSA w Gliwicach z 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 1098/17; WSA w Łodzi z 22 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 12/18; WSA w Warszawie z 2 marca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1257/17; WSA w Olsztynie z 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 209/18; WSA w Warszawie z 30 maja 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2132/17; WSA w Warszawie z 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 2933/17; WSA w Szczecinie z 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 965/18; WSA w Warszawie z 14 marca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1342/18; WSA w Kielcach z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 33/19; WSA w Warszawie z 6 czerwca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2728/18).

Orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych nie uległo zmianie po wydaniu przez Trybunał wyroku o sygn. K 24/15.

Zgodnie więc z dominującym poglądem wojewódzkich sądów administracyjnych, „organ prowadzący postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.], nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 [ustawy z 2015 r.]. Nie może zatem badać czy Policja poprawnie, właściwym urządzeniem, dokonała pomiaru szybkości i czy istotnie pomiar ten wskazywał tak znaczne przekroczenie. Ustalanie okoliczności tych nie leży bowiem w gestii organu, a tym samym nie może podawać ich w wątpliwość skoro zostały potwierdzone informacją, o której mowa powyżej” (wyrok WSA w Gliwicach z 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1286/16). Przepisy

będące podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wyłączają ponadto stosowanie przynajmniej niektórych ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. „ma charakter szczególny, mający pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami k.p.a. dotyczącymi postępowania dowodowego. W związku z tym nie zasługiwały na uwzględnienie zarzuty skargi dotyczące naruszenia przepisów postępowania zarówno art. 7 [k.p.a.] poprzez rozpatrywanie tylko fragmentu sprawy, [art.] 8 i [art.] 12 [k.p.a.] poprzez wydanie decyzji bez wskazania, że rozpatrywano właśnie sprawę skarżącego, jak i art. 77 § 1 i [art.] 80 [k.p.a.] poprzez nienależyte zbadanie pisma Komendy powiatowej Policji (...) w zakresie prawidłowości wyliczenia. (...) Zaznaczyć należy, że postępowanie mandatowe i toczące się w niniejszej sprawie administracyjnej są ze sobą wprawdzie powiązane, bowiem drugie stanowi wykonanie rozstrzygnięcia wydanego w pierwszym postępowaniu, niemniej są to odrębne postępowania. (...) W konsekwencji (...) w postępowaniu w sprawie zatrzymania prawa jazdy nie było dopuszczalne weryfikowanie ustaleń i rozstrzygnięć podlegających kontroli w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, jak tego domagał się skarżący” (wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2434/15). „[N]ie jest [też] w takich przypadkach konieczne prawomocne skazanie (wystarczy ujawnienie wykroczenia), bowiem ustawodawca przewiduje tu środek administracyjny, a nie karny” (wyrok WSA w Gliwicach z 11 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 401/18; zob. też wyroki: WSA w Łodzi z 24 lipca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 945/17; WSA w Opolu z 11 października 2018 r., sygn. akt II SA/Op 262/18; WSA w Warszawie z 3 stycznia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1046/18; WSA w Gliwicach z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 1005/18). W efekcie „[b]ezzasadność żądania uwzględnienia w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zatrzymania prawa jazdy okoliczności związanych z prawidłowością stwierdzenia przekroczenia dopuszczalnej szybkości powoduje, że niezasadne były również pochodne zarzuty dotyczące naruszenia art. 6, [art.] 7 i art. 7 w zw. z art. 77 § 1 [k.p.a.] Skoro bowiem w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest zatrzymanie prawa jazdy nie podlegają badaniu okoliczności dotyczące weryfikacji przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym, to nieskuteczne są zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania polegające na braku ustaleń co do tych okoliczności, bądź na braku uwzględnienia wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 17 lutego 2014 r.” (wyrok WSA w Kielcach z 5 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 133/18; zob. też wyroki: WSA w Białymstoku z 28 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Ba 250/18; WSA w Rzeszowie z 21 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 1337/18).

W wyroku z 15 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 900/17, WSA w Gdańsku stwierdził, że „[i]ntencją ustawodawcy, który wprowadził do systemu prawnego przepisy umożliwiające zatrzymanie prawa jazdy kierowcy przekraczającemu znacznie dopuszczalną prędkość w terenie zabudowanym było podwyższenie poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w sytuacji zjawiska nagminnego łamania przepisów ograniczających tę prędkość. Osiągnięcie tego, zgodnego z interesem społecznym celu wymaga, by właściwy środek prewencyjny był stosowany natychmiast. Oczywiście konsekwencją błędów popełnianych przez funkcjonariuszy publicznych przy wykonywaniu czynności prowadzących do zatrzymania prawa jazdy są natomiast roszczenia odszkodowawcze osób, które wskutek tych błędów poniosłyby szkodę. Roszczeń tych można dochodzić po wyczerpaniu trybu postępowania przewidzianego przepisami prawa (uniewinnienie w postępowaniu wykroczeniowym i wznowienie postępowania w sprawie dotyczącej zatrzymania prawa jazdy)” (tak też w wyrokach: WSA w Gdańsku z 11 października 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 614/18; WSA w Szczecinie z 30 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 311/19).

3.1.3. Należy jednak odnotować wypowiedzi orzecznicze wojewódzkich sądów administracyjnych, które wskazywały na konieczność wzięcia pod uwagę w ramach postępowania administracyjnego zarzutów podnoszonych przez kierujących pojazdami co do m.in. prawidłowości pomiaru prędkości. W wyroku z 15 grudnia 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 812/16, WSA w Gdańsku zwrócił uwagę na okoliczność polegającą na tym, że skarżący odmówił przyjęcia mandatu karnego (fakt ten był znany organowi pierwszej instancji), a w postępowaniu administracyjnym od momentu, w którym mógł się wypowiedzieć (tj. od etapu odwołania), konsekwentnie podnosił zarzut błędnego przyjęcia przez organ administracji, że przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Sąd stwierdził, że skoro „kwestią istotną 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”, a „[r]ozstrzygnięcie tej kwestii może (...) nastąpić w toczącym się postępowaniu karnym, tj. w postępowaniu w sprawach o wykroczenie, w związku z odmową przyjęcia mandatu”, to „rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależ[ało] w tym wypadku, od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 [k.p.a.]. W przypadku gdy w postępowaniu administracyjnym powstaje zagadnienie wstępne, organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić postępowanie”. Jednocześnie sąd wprost zaznaczył, że „nie podziela stanowiska prezentowanego w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (...), stwierdzających, że rozstrzygnięcie organu może opierać się wyłącznie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie [art.] 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.]. 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” (tamże; tak też: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Go 1025/16). Zatem, jak podkreślił WSA w Rzeszowie w wyroku z 16 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 1445/16, „[o]dstępstwo od obligatoryjnego wydania decyzji możliwe jest w sytuacji zakwestionowania sprawstwa wykroczenia i skierowania sprawy do rozpoznania przez sąd powszechny, czy to na skutek odmowy przyjęcia mandatu czy też odwołania się od niego (...). W takim przypadku, gdy starosta poweźmie informację o toczącym się postępowaniu w sprawie o wykroczenie, powinien wstrzymać się z wydaniem decyzji; wskazane byłoby wówczas zawieszenie postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy do czasu zakończenia postępowania przez sąd”.

W wyroku z 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 400/16, WSA w Opolu stwierdził wprost, że „[z] przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.] 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 toku postępowania administracyjnego organy zobowiązane są przy dokonywaniu rozstrzygnięć do przestrzegania zasady praworządności (art. 6 [k.]p.a.) i na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenić czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 [k.]p.a.) oraz stosować przepisy prawa materialnego w sposób ścisły. (...) Sąd nie podziela także stanowiska, że rozstrzygnięcie organu w tej sprawie może opierać się wyłącznie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy. Skoro w niniejszej sprawie, na etapie postępowania administracyjnego strona kwestionowała przekroczenie prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, a ponadto organ dysponował również i tą informacją od policji drogowej oraz w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego o toczącym się postępowaniu karnym,

tj. postępowaniu w sprawach wykroczeń, stąd też brak było uzasadnienia faktycznego dla stwierdzenia, iż «kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym» i tym samym uzasadnienia prawnego do rozstrzygnięcia na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.]. (...) [Ż]aden przepis nie zabrania organowi do dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości, o jakiej mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.]. 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» (zob. też wyrok WSA w Poznaniu z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po 745/17).

W wyroku z 31 stycznia 2017 r., sygn. akt III SA/Lu 874/16, WSA w Lublinie powtórzył, że „podstawowym warunkiem wydania prawidłowej decyzji, niezależnie od tego czy ma charakter związany czy uznaniowy, jest prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy. W przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. podstawową kwestią jest niebudzące wątpliwości ustalenie, że kierujący pojazdem istotnie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W konsekwencji decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., odnosi się tylko do takich przypadków, kiedy tego rodzaju wykroczenie miało miejsce i zostało wiążąco ustalone”. Co prawda „[s]tarosta nie czyni w tym zakresie samodzielnych ustaleń, nie ma bowiem do tego kompetencji. Organ bazuje na ustaleniach Policji, jako służby kompetentnej do stwierdzania tego rodzaju wykroczeń”, niemniej „[n]ie 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”. Ponadto WSA w Lublinie przywołał pogląd wyrażony przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 24/15, zgodnie z którym okoliczności dotyczące ewentualnych błędów pomiaru prędkości i ryzyka zastosowania sankcji administracyjnej zatrzymania prawa jazdy pomimo nieprzekroczenia prędkości mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. Zdaniem WSA w Lublinie, „[s]tanowisko Trybunału wspiera wyrażony wyżej pogląd, że podstawą zatrzymania prawa jazdy musi być uprzednie ustalenie w sposób wiążący kwestii przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W ocenie Sądu należy przyjąć, że przesądza o tym uznanie popełnienia wykroczenia przez jego sprawcę w postępowaniu mandatowym (poprzez przyjęcie mandatu), albo ustalenie jego popełnienia w postępowaniu sądowym, w sytuacji kwestionowania przez kierującego faktu popełnienia tego rodzaju wykroczenia (...). Skoro w okolicznościach faktycznych tej sprawy skarżący zakwestionował popełnienie opisanego wykroczenia oznacza to, że organ administracji nie miał podstaw do orzekania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na okres trzech miesięcy przed rozstrzygnięciem sprawy w postępowaniu sądowym, a zatem zaskarżona decyzja została wydana przedwcześnie. Organ odwoławczy popełnił oczywisty błąd procesowy opierając się mechanicznie na treści zawiadomienia od Policji, nie dokonując jego analizy, ani nie podejmując żadnych kroków w celu wyjaśnienia czy doszło do ustalenia w sposób wiążący kwestii przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Organ naruszył tym samym art. 7 i [art.] 77 § 1 k.p.a. Jednocześnie wadliwie zastosował przepis prawa materialnego – art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., bowiem w sytuacji, kiedy kwestia przekroczenia prędkości była otwarta z uwagi na postępowanie przed sądem powszechnym, nie można było zastosować tego przepisu” (tamże).

W wyroku z 16 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Po 712/18, WSA w Poznaniu stwierdził, że związanie organu administracyjnego informacją Policji „byłoby sprzeczne z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Żaden przepis bowiem nie zabrania organom dokonania własnych ustaleń w przedmiocie przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Wręcz przeciwnie – organ jest zobowiązany do poczynienia w tym zakresie samodzielnych ustaleń

faktycznych, w szczególności gdy sprawca deliktu administracyjnego konsekwentnie kwestionuje fakt jego popełnienia”.

Również WSA w Gliwicach wyraził pogląd, że w sytuacji, gdy strona na etapie postępowania administracyjnego utrzymuje, iż nie przekroczyła dozwolonej prędkości, wskazując na odmowę przyjęcia mandatu i skierowanie w związku z tym przez Policję wniosku o ukaranie do sądu, „pozostaje kwestią najistotniejszą jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, tzn. potwierdzenie przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50km/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 [u.k.p.] 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”. Stanowisko, zgodnie z którym organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń faktycznych dotyczących rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, a więc nie może też ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., „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” (wyrok z 24 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/GI 806/17).

Odnosząc się bezpośrednio do kwestii wykładni art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., w wyroku z 3 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2214/18, WSA w Warszawie stwierdził, że „[f]unkcjonalna i prokonstytucyjna wykładnia tego przepisu, zwłaszcza zaś użycie w jego dalszej części zwrotu «wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie», wskazuje, iż konieczność powiadomienia starosty m.in. o przekroczeniu dozwolonej prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym, co do zasady następować powinno w sytuacji, gdy fakt popełnienia wykroczenia jest prawomocnie stwierdzony”. WSA w Warszawie przywołał stanowisko Trybunału zajęte w sprawie o sygn. K 24/15 i stwierdził, że „Sąd podziela argumentację Trybunału, iż w takim przypadku natychmiastowe zatrzymanie prawa jazdy, na podstawie wyłącznie nieostatecznych/nieprawomocnych danych o wykroczeniu, które mogą być kwestionowane w dalszym toku postępowania, wymaga znaczącego ograniczenia automatyzmu przy ocenie informacji przekazywanej przez Policję staroście wraz z zatrzymanym dokumentem bądź nawet bez niego. Wymagane jest zastosowanie swoistych wyższych standardów, w tym w szczególności zapewnienia już na tym etapie postępowania administracyjnego, które w tym przypadku poprzedza postępowanie w sprawie o wykroczenie, możliwości podważania tak pomiaru prędkości jak i szczególnych sytuacji związanych z samym popełnieniem wykroczenia, a więc elementów o charakterze subiektywnym jak stopień zawinienia, szczególne okoliczności sprawy, stan wyższej konieczności”.

Na pogląd Trybunału, wedle którego kwestie dotyczące prawidłowości pomiaru prędkości mogą i powinny być podnoszone i weryfikowane podczas postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy, powoływały się również składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych m.in. w wyrokach: WSA w Poznaniu z 9 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 987/16; WSA w Bydgoszczy z 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1439/16; WSA w Gliwicach z 24 marca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 1138/16; WSA we Wro-

clawiu z 5 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 195/17; WSA we Wrocławiu z 15 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 32/18; WSA w Bydgoszczy z 2 października 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 862/18; WSA w Łodzi z 11 października 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 425/18.

3.2. Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego na temat wykładni i stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.r. i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. także nie był początkowo jednolity. Podobnie jak w wypadku wojewódzkich sądów administracyjnych, poszczególne składy orzekające NSA zajmowały w tym zakresie dwa odmienne stanowiska.

3.2.1. W wyroku z 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17, NSA uznał, że „[l]iteralne brzmienie przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.] (użyto w nim sformułowania «starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy») dowodzi, że przedmiotowe orzeczenie ma charakter związany. Samo rozstrzygnięcie oraz jego zakres nie zostało pozostawione swobodnemu uznaniu organu administracyjnego. Oznacza to, że w razie otrzymania zawiadomienia o naruszeniu wskazanego wyżej przepisu ruchu drogowego [tj., obecnie, art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.] – 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 oznacza to oczywiście, że w razie wątpliwości związanych z treścią pisma zawiadamiającego o wykroczeniu organ nie może zwrócić się o stosowne wyjaśnienia, w żadnym jednak wypadku nie może on prowadzić postępowania administracyjnego zmierzającego do weryfikacji zasadności nałożenia na kierowcę mandatu karnego (do tego uprawnione są sądy powszechne)” (zob. też wyroki NSA z: 20 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2341/17; 25 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2843/17).

Zdaniem NSA, „[s]koro decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy, wydawana w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.], 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” (wyrok z 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16). Sama zaś „informacja”, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., „pełni w istocie rolę sformalizowanego źródła wiedzy o popełnionym wykroczeniu, a przekazanie tej informacji jest zdarzeniem mającym doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy” (wyrok z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1607/17; tak też np. wyroki z: 22 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 2517/17; 28 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2110/17). Innymi słowy, „[s]ama informacja jest (...) wystarczająca do wydania decyzji. Dzięki temu rozwiązaniu starostę wiąże już sama informacja o zatrzymaniu prawa jazdy, a nie dopiero przedstawienie prawomocnego rozstrzygnięcia stwierdzającego naruszenie” (wyrok z 25 czerwca 2019 r., sygn. akt I OSK 2076/17).

W wyroku z 27 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 2074/18, NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji (tj. stanowisko WSA w Warszawie zajęte w przywołanym wyroku z 2 marca 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1257/17), iż „organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.]. Uzyskanie takiej informacji obliguje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, gdyż jest to domena postępowania wykroczeniowego. Postępowanie wykroczeniowe choć dotyczy tego samego zdarzenia, a więc przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, ma inny cel niż postępowanie dotyczące zatrzymania prawa jazdy, którego celem jest jak najszybsze wyeliminowanie z ruchu drogowego osoby zagrażającej bezpieczeństwu innych użytkowników

dróg. Przyjęcie innego założenia, prowadziłoby do sytuacji, w której osoby zagrażające bezpieczeństwu na drodze uruchamiałyby procedurę odwlekającą w czasie wydanie decyzji w przedmiocie zatrzymania im prawa jazdy. W sprawach dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym Sąd daje prymat pierwszeństwa zasadzie bezpieczeństwa, co nie pozbawia strony prawa do sądu. Należy zwrócić uwagę, że z art. 102 ust. 3 [u.k.p.] wynika, iż wynik sprawy o wykroczenie polegające na przekroczeniu prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym nie jest bezpośrednio związany z możliwością wydania decyzji w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy. Jeżeli sprawa o wykroczenie nie zakończy się prawomocnym rozstrzygnięciem przed upływem okresu na jaki decyzją administracyjną orzeczono o zatrzymaniu prawa jazdy, dokument prawa jazdy podlega zwrotowi. Są to więc dwa odrębne postępowania i okoliczność, że postępowanie w sprawie o wykroczenie nie zakończyło się prawomocnie, nie oznacza, że nie może być wydana decyzja w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy”.

Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z 18 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1779/17, w którym powtórzył, że „organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.]. Uzyskanie takiej informacji obliguje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, gdyż jest to domena postępowania wykroczeniowego. Postępowanie wykroczeniowe, choć dotyczy tego samego zdarzenia, a więc przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, ma inny cel niż postępowanie dotyczące zatrzymania prawa jazdy, którego celem jest jak najszybsze wyeliminowanie z ruchu drogowego osoby zagrażającej bezpieczeństwu innych użytkowników dróg. Przyjęcie innego założenia, prowadziłoby do sytuacji, w której osoby zagrażające bezpieczeństwu na drodze uruchamiałyby procedurę odwlekającą w czasie wydanie decyzji w przedmiocie zatrzymania im prawa jazdy. W sprawach dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym Sąd daje prymat pierwszeństwa zasadzie bezpieczeństwa, co nie pozbawia strony prawa do sądu. Nie można, zatem mówić o naruszeniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”.

3.2.2. Odmienne stanowisko przyjął NSA w wyroku z 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17. Stwierdził w nim, że przyjęta przez sąd pierwszej instancji wykładnia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., wedle której przepis ten miałby przesądzać o tym, iż jedynym i wyłącznym dowodem stanowiącym o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest wskazana w tym przepisie informacja Policji, nie jest prawidłowa, a „jej wynik prowadziłby – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), którego elementem jest prawo do sprawiedliwej procedury, oraz do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”. Zdaniem NSA, z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika, że „zatrzymanie prawa jazdy jest następstwem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Przy wykładni zastosowanej przez Sąd I instancji okoliczności tej (przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h) nie można jednak zweryfikować, gdyż wyłącznym dowodem, który stanowi o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest informacja Policji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.], co Sąd I instancji odkodował wyłącznie z art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. (...). Tak więc merytoryczna przesłanka rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy (przekroczenie dopuszczalnej prędkości 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 [u.k.p.]”. NSA wyraził pogląd, 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, w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.], 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 (...) 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 [u.k.p.], zostanie oparte na nie zweryfikowanej lub nawet arbitralnie ustalonej przesłance, co naruszałoby prawo do sprawiedliwej procedury, w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą zaufania obywateli do państwa, która wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”. Z tych względów, zdaniem NSA, „użyte w art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. (...) stwierdzenie, że podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 [u.k.p.], jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.], 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 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2452/17, NSA podzielił pogląd, zgodnie z którym „[z] przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. 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 zasadniczą dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, czyli zastosowania sankcji administracyjnej na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., jest rozstrzygnięcie tego zarzutu poprzez ustalenie czy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Jeżeli organ dysponuje informacją od Policji drogowej o przekroczeniu prędkości o więcej niż 50 km/h przez kierującego pojazdem oraz o odmowie przyjęcia przez kierowcę mandatu karnego i w związku z tym o toczącym się postępowaniu karnym, a strona postępowania administracyjnego (kierujący pojazdem) wyraźnie kwestionuje przekroczenie dopuszczalnej prędkości, to w takich okolicznościach rozstrzygnięcia na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. organ nie może opierać wyłącznie na przekazanej informacji o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. (...) W świetle przedstawionych regulacji 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”. Odnosząc się do kwestii wykładni art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., NSA przyjął, że „dokonując interpretacji powołanego przepisu ustawy przejściowej trzeba mieć na uwadze względy systemowe i funkcjonalne. Skoro TK [w sprawie o sygn. K 24/15] stwierdził, że w sprawach zatrzymania prawa jazdy nie może być automatyzmu orzekania, to powołany przepis ustawy przejściowej należy tłumaczyć w granicach tzw. dopuszczalnego znaczenia

językowego, a więc że «reguła wynikania» ma zastosowanie do tych sytuacji, w których nie ma sporu co do przekroczenia prędkości». Jednocześnie NSA podkreślił, że „[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”.

3.3. W związku z rozbieżnościami w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącymi sposobu wykładni i stosowania przepisów będących podstawą wydawania przez starostów decyzji o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, Naczelny Sąd Administracyjny, działając na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, podjął 1 lipca 2019 r. w składzie 7 sędziów uchwałę (sygn. akt I OPS 3/18; dalej: uchwała NSA z 2019 r.), w której stwierdził, że:

- 1) „Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.] w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 20 marca 2015 r. (...) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”;
- 2) „Prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 [k.p.a.] w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.]”.

3.3.1. NSA, analizując treść art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r., wskazał, że przesłanką do wydania przez organ administracji orzeczenia o zatrzymaniu prawa jazdy jest przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, z kolei podstawą wydania takiej decyzji jest informacja o ujawnieniu czynu, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., lub prawomocne rozstrzygnięcie w tej sprawie. O ile nie budzi wątpliwości, że prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie może stanowić wyłączny dowód, na podstawie którego organ wyda decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (jeżeli nie zachodzą okoliczności wyłączające, o których mowa w art. 102 ust. 1aa u.k.p.), o tyle wątpliwość taka pojawia się w związku z możliwością wydania decyzji wyłącznie na podstawie informacji o ujawnieniu popełnienia czynu, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.

Zdaniem NSA, „[d]ecyzja o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. 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 z 2015 r. wynika zaś, że podstawę wydania takiej decyzji może stanowić informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. O ile „[n]iewątpliwie sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, kiedy kierujący pojazdem nie przeczy zaistnieniu tej okoliczności, [tj.] przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym”, o tyle „[r]ozważyć należy, czy informacja Policji o popełnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym może stanowić wyłączną podstawę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wówczas, gdy kierujący pojazdem kwestionuje, że dopuścił się popełnienia przypisanego mu naruszenia prawa”.

NSA zwrócił uwagę na *ratio legis* ustawy z 2015 r., a także na administracyjnoprawny charakter sankcji przewidzianej w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. NSA uznał, że „[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 przyczynić 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 km/h na obszarze zabudowanym (prewencja indywidualna), z drugiej zaś oddziałuje w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa (prewencja ogólna (...)). Skuteczność realizowania celu prewencyjno-ochronnego sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy ustawodawca zapewnił poprzez obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania, aby oddziaływać odstraszająco na kierujących pojazdami i zniechęcić ich do nadmiernego przekraczania prędkości na obszarze zabudowanym”. Realizacji tego celu służy – zdaniem NSA – art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, że „podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy może być wyłącznie informacja o ujawnieniu naruszenia polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”. Natychmiastowej realizacji celu prewencyjno-ochronnego, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy na podstawie decyzji wydanej w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., służą również rozwiązania przyjęte w art. 102 ust. 1c i 1da u.k.p. NSA podkreślił przy tym, że Konstytucja nie przewiduje prawa do posiadania prawa jazdy jako prawa podstawowego, a zasady nabywania, utraty i zawieszenia uprawnień do kierowania pojazdami są regulowane przez ustawodawcę. „[I]nstytucja zatrzymania prawa jazdy osobie przekraczającej dopuszczalną prędkość o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym polega jedynie na czasowym zatrzymaniu tego dokumentu. Celem tej sankcji jest czasowe wyeliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną i stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Odnosząc się do wyroku TK o sygn. K 24/15, NSA stwierdził, że „Trybunału Konstytucyjny nie zakwestionował konstytucyjności przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., który pozostał w obrocie prawnym i stanowi podstawę rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji. (...) w wyroku tym Trybunał zaakceptował dualizm trybów postępowania w odniesieniu do kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h: zarówno tryb postępowania administracyjnego jak i przed sądem powszechnym. Prawo do ochrony praw procesowych zostało zachowane w każdym z powołanych wyżej reżimów. W postępowaniu administracyjnym wiąże się to z rozstrzygnięciem w dwóch instancjach w formie decyzji administracyjnej, która poddana jest kontroli sądów administracyjnych”.

Analizując bezpośrednio kwestię dotyczącą zapewnienia stosownych gwarancji procesowych stronie postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy, NSA zwrócił uwagę, że w świetle art. 7 k.p.a. i przepisów szczegółowych (np. art. 78 § 1 i 2 k.p.a.) przedmiotem postępowania dowodowego są fakty mające znaczenie dla sprawy, a zatem fakty „dotyczące danej sprawy administracyjnej oraz mające znaczenie prawne (...). Zakres postępowania dowodowego wyznaczają przepisy prawa materialnego. W sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym o zakresie prowadzonego postępowania dowodowego przesądza treść art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 [ustawy z 2015 r.]. 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. [obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.] 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”. Zdaniem NSA, ewentualne 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, nieznana organowi, który wydał decyzję”.

Uwzględniając powyższe ustalenia, NSA stwierdził, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. „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 z 2015 r.], ale także w oparciu o wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów ustawy o kierujących pojazdami”.

3.3.2. NSA stwierdził jednocześnie, że prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu dotyczącym zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. W ocenie NSA, „[§]wiadczy o tym analiza przepisów, w tym art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 [ustawy z 2015 r.] oraz art. 102 ust. 3 [u.k.p.]. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy [z 2015 r.] podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. stanowi informacja, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 [ustawy z 2015 r.] (...). Z analizy powyższych przepisów wynika, że celem ustawodawcy nie było oczekiwanie na prawomocne zakończenie postępowania dotyczącego powyższego naruszenia lecz niezwłoczne podjęcie czynności administracyjnych o charakterze prewencyjnym i zabezpieczającym zmierzających do wyeliminowania z ruchu drogowego kierowców stwarzających dla niego zagrożenie. Przy takiej konstrukcji art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 [ustawy z 2015 r.] przyjęcie, że prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi zagadnienie wstępne (...) czyniłoby bezprzedmiotowym zamieszczenie w powyższym przepisie obowiązku powiadomienia starosty o ujawnieniu popełnienia tego naruszenia, albowiem jedynie prawomocne rozstrzygnięcie w tej kwestii, [tj.] przyjęcie mandatu karnego lub zakończenie postępowania przed sądem powszechnym mogłoby stanowić podstawę do wydania decyzji. Skoro przepis jako podstawę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wymienia zarówno informację o ujawnieniu naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. [obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.], jak i prawomocne rozstrzygnięcia za to naruszenie, to nie można przyjąć, iż prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej stanowi zagadnienie wstępne, którego rozstrzygnięcie jest elementem koniecznym do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.”.

3.4. W swoim pisemnym stanowisku Prokurator Generalny wskazał, że uchwała NSA z 2019 r. doprowadziła do ustabilizowania się orzecznictwa sądów administracyjnych w odniesieniu do kwestii wykładni i stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. oraz że „w owym orzecznictwie wyrażany jest obecnie – co do zasady – jednolity pogląd, zgodnie z którym norma wywodzona z przepisów art. 102 ust. 1 [u.k.p.] i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 [ustawy z 2015 r.] 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” (stanowisko Prokuratora Generalnego z 9 czerwca 2022 r., s. 22 i 23).

Trybunał, respektując rolę najwyższych instancji sądowych w zakresie korygowania i ujednolicania orzecznictwa sądowego, uwzględnił w niniejszej sprawie przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych ukształtowane w następstwie wydania uchwały NSA z 2019 r.

3.4.1. Trybunał stwierdził, że po wydaniu uchwały NSA z 2019 r. w orzecznictwie sądów administracyjnych rzeczywiście dominuje pogląd, według którego – w świetle treści przede wszystkim art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – podstawą wydania na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. decyzji administracyjnej 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 lub przewożenie osób w liczbie przekraczającej liczbę dopuszczalną – nawet jeżeli kierujący pojazdem kwestionuje fakt popełnienia takiego naruszenia. Organ administracji nie prowadzi bowiem własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości lub przewożenia niedopuszczalnej liczby pasażerów. Wątpliwości co do prawidłowości pomiaru prędkości nie mogą stanąć na przeszkodzie wydaniu decyzji w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia prawa, a w aspekcie odškodowawczym – Skarb Państwa. Natomiast jeśli chodzi o samo postępowanie administracyjne, to zakończenie takiego postępowania ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy będzie uprawniało stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jeżeli zostanie ustalone w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany (zob. m.in. wyroki NSA z: 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 802/17; 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 743/17; 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 670/17; 10 marca 2020 r., sygn. akt I OSK 2042/18; 7 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 4157/18; 24 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2422/19; 13 października 2020 r., sygn. akt I OSK 2860/18; 4 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3033/18; 16 grudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1524/20; 25 marca 2021 r., sygn. akt I OSK 2697/20; 13 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2026/20; 21 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1289/21; 28 października 2021 r., sygn. akt II GSK 1678/21; 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II GSK 2194/21; 8 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 210/19; 25 stycznia 2022 r., sygn. akt II GSK 2640/21; a także wyroki: WSA w Warszawie z 18 lipca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 2324/17; WSA w Poznaniu z 28 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Po 544/19; WSA w Bydgoszczy z 17 września 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 529/19; WSA w Gliwicach z 24 września 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 289/19; WSA w Opolu z 24 września 2019 r., sygn. akt II SA/Op 545/18; WSA w Kielcach z 24 października 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 641/19; WSA we Wrocławiu z 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III SA/Wr 222/19; WSA w Warszawie z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1745/19; WSA w Warszawie z 12 marca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2714/19; WSA w Poznaniu z 10 czerwca 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 379/20; WSA w Warszawie z 24 czerwca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2569/19; WSA w Lublinie z 16 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Lu 95/20; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Go 317/20; WSA w Poznaniu z 9 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 128/20; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Go 333/20; WSA w Warszawie z 15 października 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 300/20; WSA w Poznaniu z 4 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 615/20; WSA w Olsztynie z 10 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Ol 593/20; WSA w Kielcach z 18 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 758/20; WSA w Olsztynie z 12 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 810/20; WSA w Bydgoszczy z 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1029/20; WSA we Wrocławiu z 28 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 102/20; WSA w Gliwicach z 3 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Gl 1132/20; WSA w Łodzi z 5 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 886/20; WSA w Warszawie z 11 lutego 2021 r., sygn. akt

VII SA/Wa 1817/20; WSA w Rzeszowie z 18 lutego 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1220/20; WSA w Kielcach z 18 lutego 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 39/21; WSA w Lublinie z 23 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Lu 932/20; WSA w Warszawie z 24 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1773/20; WSA w Poznaniu z 24 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1612/20; WSA w Warszawie z 10 marca 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 19/21; WSA w Łodzi z 24 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 649/20; WSA w Kielcach z 25 marca 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 31/21; WSA w Gdańsku z 25 marca 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 925/20; WSA we Wrocławiu z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 289/20; WSA w Białymstoku z 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 249/21; WSA w Poznaniu z 18 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Po 730/21; WSA w Poznaniu z 8 września 2021 r., sygn. akt III SA/Po 682/21; WSA w Warszawie z 30 września 2021 r., sygn. akt VIII SA/Wa 268/21; WSA w Białymstoku z 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 633/21; WSA w Rzeszowie z 18 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1524/21; WSA w Łodzi z 9 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 889/21; WSA w Poznaniu z 22 marca 2022 r., sygn. akt III SA/Po 1414/21; WSA w Szczecinie z 24 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 1104/21; WSA w Białymstoku z 29 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 35/22; WSA w Łodzi z 12 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 15/22).

W wyroku z 8 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1290/18, NSA, aprobując poglądy wyrażone w uchwale NSA z 2019 r., uznał, że wprowadzie „rozstrzygnięcie o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie w oparciu o ustalenia zawarte w informacji, o której mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.] stanowi istotne zawężenie zakresu prowadzonego postępowania wyjaśniającego”, to „[n]ie oznacza to jednak takiego zawężenia gwarancji procesowych strony postępowania administracyjnego, które byłoby niedozwolone. Wszak zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy uprawnia stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jeżeli później – choćby w toku postępowania, w którym strona kwestionuje popełnienie czynu zabronionego – zostanie ustalone, że pomiar prędkości został błędnie dokonany, a tym samym wyjdzie na jaw istotna dla sprawy nowa okoliczność faktyczna istniejąca w dniu wydania decyzji, nieznaną organowi, który wydał decyzję”. Zdaniem NSA, „dualizm trybów postępowania w odniesieniu do kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h, a więc zarówno tryb postępowania administracyjnego w zakresie zatrzymania prawa jazdy, jak i przed sądem powszechnym w zakresie sankcji karanych za popełnienie czynu zabronionego, stanowią dostateczne gwarancje procesowe strony, które przeczą konieczności wyjaśniania poprawności dokonanego pomiaru prędkości pojazdu, odrębnie w każdym z tych postępowań”.

W wyroku z 24 września 2020 r., sygn. akt I OSK 375/20, NSA, aprobując stanowisko zajęte w uchwale z 2019 r., oddalił jednocześnie zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stwierdził, że „w demokratycznym państwie prawnym osoby chcące kierować pojazdami silnikowymi określonego rodzaju powinny cechować się nie tylko określonymi umiejętnościami praktycznymi, ale także znajomością obowiązujących przepisów prawa, w tym zasad ruchu drogowego i konsekwencji za ich naruszenie. Głównym celem wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych dotyczących kierowców jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa na drogach wszystkim uczestnikom ruchu”. Jeśli zaś chodzi o art. 45 ust. 1 Konstytucji, NSA uznał, że zarówno zaskarżony wyrok sądu pierwszej instancji, jak i wyrok NSA wydany w następstwie rozpoznania skargi kasacyjnej „realizują prawo strony do postępowania sądowego. Fakt, że strona skarżąca kasacyjnie nie uzyskała korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia sądowego w żaden sposób nie oznacza naruszenia przywołanego przepisu”.

Podobnie w wyroku z 18 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 3924/18, NSA wprost stwierdził: „Nie ulega wątpliwości, iż rozstrzygnięcie o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie w oparciu o ustalenia zawarte w powyższej informacji stanowi istotne zawężenie zakresu

prowadzonego postępowania wyjaśniającego w ramach sprawy administracyjnej. Nie oznacza to jednak takiego zawężenia gwarancji procesowych strony tego postępowania, które byłoby prawnie niedozwolone i prowadziło do ograniczenia prawa strony do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji), bądź też prawa do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP). Podnoszoną w ramach zarzutu naruszenia powyższych regulacji kwestię sprawiedliwości proceduralnej należy bowiem dostrzec w kontekście całościowej ochrony prawnej podmiotu przewidzianej w ramach systemu prawa. Dualizm trybów postępowania w odniesieniu do badania kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h, a więc zarówno tryb postępowania administracyjnego w zakresie zatrzymania prawa jazdy, jak i przed sądem powszechnym w zakresie odpowiedzialności prawnokarnej za popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, uznać należy za dostateczne gwarancje procesowe strony w zakresie praktycznego prawa do sądu. W tym kontekście zakres i jakość zagwarantowanego stronie prawa do sądu pozwala na skuteczną weryfikację zarzutów podnoszonych w zakresie poprawności dokonanego pomiaru prędkości pojazdu. Natomiast efektywność osiągnięcia celu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, któremu służy administracyjna sankcja czasowego zatrzymania prawa jazdy, nakazuje zgodzić się z rozstrzygnięciem w sprawie administracyjnej wyłącznie w oparciu o ustalenia zawarte w dokumencie urzędowym, którym jest informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia prawa wydana w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a [p.r.d.; obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.]” (zob. też wyrok NSA z 5 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 232/19).

3.4.2. Trybunał odnotował jednak wypowiedzi sądów administracyjnych, w których prezentowany był pogląd akcentujący niemożność uwzględnienia uchwały NSA z 2019 r. we wszystkich stanach faktycznych objętych zakresem normatywnym regulacji ujętej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r.

Na przykład, w wyroku z 12 sierpnia 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2395/19, WSA w Warszawie rozstrzygał sprawę, w której decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy została wydana przez starostę na podstawie informacji Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego o skierowaniu do sądu powszechnego wniosku o ukaranie za czyn opisany w art. 92a k.w. (ujawniony dzięki zdjęciu z fotoradaru), chociaż w toku postępowania administracyjnego strona konsekwentnie twierdziła, że nie kierowała pojazdem podczas zdarzenia. WSA w Warszawie zauważył, że w świetle art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., który jako adresata decyzji wymienia tylko kierującego pojazdem, „możliwość wydania orzeczenia w tym przedmiocie uzależniona jest od ustalenia przez właściwego starostę osoby kierującej pojazdem w dniu popełnienia wykroczenia. (...) Pomimo zatem, że organ może oprzeć rozstrzygnięcie tylko na informacji, o której mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. [obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.], co już istotnie zawęża zakres postępowania wyjaśniającego, to zawężenie to nie może prowadzić do pozbawienia strony jej gwarancji procesowych w postępowaniu administracyjnym”. Zdaniem WSA w Warszawie, „wprowadzenie przez ustawodawcę dualizmu trybów w kwestiach związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h, a więc administracyjnego (zatrzymanie prawa jazdy), jak i sankcji karnych za popełnienie czynu zabronionego, nie oznacza, że w pierwszym z trybów organ nie ma obowiązku prowadzenia postępowania z zachowaniem podstawowych zasad wymienionych w art. 7, [art.] 77 § 1, [art.] 80 k.p.a.” (zob. jednak odmiennie wyrok WSA w Łodzi z 30 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 479/20: „w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji prawidłowo wskazano, że organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości, nie kontroluje urządzeń pomiarowych, jak również nie prowadzi ustaleń odnośnie osoby kierującej pojazdem, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji przez podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia”, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.).

4. Problem konstytucyjny i zakres orzekania w niniejszej sprawie.

4.1. Jak wynika z uzasadnienia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, zasadnicze zastrzeżenia dotyczące konstytucyjności regulacji ujętej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r. wynikają stąd, że osoba, której ma być zatrzymane prawo jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., jest pozbawiona możliwości kwestionowania podczas toczącego się przed starostą postępowania administracyjnego prawidłowości ustaleń dokonanych przez organ kontroli ruchu drogowego co do faktu przekroczenia prędkości lub liczby przewożonych pasażerów. Zdaniem wnioskodawcy, art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. przesądza o tym, że wyłączną podstawą zatrzymania prawa jazdy w tym trybie jest informacja organu kontroli ruchu drogowego (zob. uzasadnienie wniosku z 9 kwietnia 2021 r., s. 7). Taką wykładnię tego przepisu potwierdził NSA w uchwale z 2019 r. Kierujący pojazdem nie ma w efekcie *de facto* żadnej możliwości ochrony swoich praw ani w postępowaniu administracyjnym, ani w postępowaniu sądownoadministracyjnym, ponieważ prawidłowość ujawnienia przez organ kontroli ruchu drogowego czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia niedopuszczalnej liczby osób nie podlega weryfikacji (tamże, s. 9 i 10). Sytuacja taka wyklucza nie tylko samodzielność organu administracyjnego, ale także sądową kontrolę jego decyzji, a w konsekwencji oznacza „[p]rzyznanie kompetencji w zakresie arbitralnego decydowania o zatrzymaniu prawa jazdy organowi kontroli ruchu drogowego, głównie policji, (...) [co] jest nie do pogodzenia z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym” (tamże, s. 10). Wnioskodawca stoi na stanowisku, że związanie starosty wnioskiem organu kontroli drogowej oraz pozorność sądowej kontroli decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy naruszają zasadę prawidłowej legislacji, zasadę sprawiedliwej procedury, a także zasadę zaufania obywateli do państwa. Naruszenie to jest szczególnie rażące w sytuacji, w której organ kontroli ruchu drogowego nie kieruje wniosku o ukaranie za popełnienie wykroczenia, o którym mowa w art. 92a k.w., ograniczając się do zastosowania środka oddziaływania wychowawczego, np. pouczenia (zob. art. 41 k.w.), ponieważ wówczas nie jest już też możliwa weryfikacja prawidłowości ustaleń organu kontroli ruchu drogowego w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie, ani wznowienie postępowania administracyjnego w razie stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie (zgodnie z uchwałą NSA z 2019 r.).

4.2. W świetle treści zarzutów i uzasadnienia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Trybunał stwierdził, że podstawowy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy postępowanie administracyjne przed starostą w sprawie zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. można uznać za rzetelne i sprawiedliwe postępowanie administracyjne w rozumieniu Konstytucji w sytuacji, gdy kierujący pojazdem nie ma możliwości kwestionowania prawidłowości pomiaru prędkości lub ustalenia liczby przewożonych pasażerów przez organ kontroli ruchu drogowego, ponieważ decyzja o zastosowaniu tej sankcji jest wydawana wyłącznie na podstawie informacji przekazanej staroście przez organ kontroli ruchu drogowego. We wniosku wyraźnie akcentowana jest kwestia niemożności skutecznego podnoszenia przez stronę postępowania administracyjnego argumentów i dowodów mogących mieć znaczenie dla ustalenia zaistnienia przesłanek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, o których mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. Wątpliwości budzi zatem automatyzm wydawania decyzji rozumiany w ten sposób, że organ orzekający o zatrzymaniu prawa jazdy pozostaje związany informacją uzyskaną od organu kontroli ruchu drogowego i nie może powoływać ani z urzędu, ani na wniosek strony żadnych innych dowodów mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Z punktu widzenia zaś kierującego pojazdem, tak rozumiany automatyzm mechanizmu zatrzymywania prawa

jazdy na mocy decyzji administracyjnej starosty wyklucza możliwość korzystania z prawa do obrony swoich racji w ramach postępowania administracyjnego, które prowadzić może do orzeczenia sankcji prawnej oznaczającej dla kierującego pojazdem konkretne dolegliwości.

4.3. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie wnioskodawca uczynił art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2015 r.

4.3.1. Trybunał stwierdził, że problem konstytucyjny przedstawiony we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego należy powiązać przede wszystkim z treścią normatywną zrekonstruowaną na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. Przepis ten – choć wskazany w *petitum* w związku z przepisami ustawy o kierujących pojazdami – w rzeczywistości, uwzględniając istotę zarzutów, ma podstawowe znaczenie w niniejszej sprawie. Określa bowiem, co stanowi podstawę wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy – jest nią mianowicie informacja podmiotu, który ujawnił popełnienie czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie prawa.

Trybunał stwierdził jednocześnie, że źródłem zarzutów niekonstytucyjności, które przedstawił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, nie jest samo literalne brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., lecz jest nim sposób rozumienia tego przepisu, jaki utrwalił się w orzecznictwie sądów administracyjnych w następstwie wydania przez NSA uchwały z 2019 r. W punkcie 1 tej uchwały NSA wyjaśnił, że „[p]odstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 [u.k.p.] w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 [ustawy z 2015 r.] może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego formułuje w istocie wątpliwości dotyczące konstytucyjności takiego sposobu odczytania treści normatywnej art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., który skutkuje bezwzględny związaniem organu administracji (starosty) informacją otrzymaną od organu kontroli ruchu drogowego oraz automatyzmem wydawania decyzji o zastosowaniu sankcji prawnej w postaci zatrzymania prawa jazdy.

W tym miejscu Trybunał przypomniał, że przedmiotem kontroli w postępowaniu sądowokonstytucyjnym może być wyłącznie treść normatywna ujęta w przepisach aktów normatywnych objętych kognicją Trybunału. Trybunał nie bada prawidłowości sądowych aktów stosowania prawa (tj. orzeczeń sądowych). Niemniej jednak Trybunał uwzględnia sądową praktykę wykładni i stosowania przepisów, wychodząc z założenia, że aby ochrona standardów konstytucyjnych w postępowaniu sądowokonstytucyjnym była efektywna, to przedmiotem oceny Trybunału powinna stać się rzeczywista treść normatywna przepisów poddanych jego kontroli, a więc taka treść normatywna, która została ustalona i utrwalona w procesie stosowania prawa. Z tego względu Trybunał przyjmuje, że „na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowanie, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (...). Rzeczywista treść wielu przepisów prawnych formuje się bowiem dopiero w procesie ich stosowania, dlatego podczas kontroli konstytucyjności za punkt wyjścia należy przyjmować takie ich rozumienie, jakie funkcjonuje powszechnie w orzecznictwie sądowym. Niezależnie bowiem od intencji twórców ustawy, organy ją stosujące mogą wydobywać z niej treści nie do pogodzenia z normami, zasadami lub wartościami, których poszanowanie wymaga Konstytucja (...). W pewnych sytuacjach Trybunał może naprawiać tę sytuację, posługując się techniką wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i wskazując właściwe rozumienie ustawy organom je stosującym. Jeżeli jednak określony sposób rozumienia przepisu ustawy utrwalił się już w sposób niewątpliwy, a zwłaszcza jeśli znalazł jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyj-

nego, należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (...). Jeżeli jednak tak rozumiany przepis nie da się pogodzić z normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to Trybunał może orzec o jego niezgodności z Konstytucją i w ten sposób umożliwić ustawodawcy bardziej precyzyjne i jednoznaczne uregulowanie danej kwestii” (wyrok z 2 października 2018 r., sygn. K 26/15, OTK ZU A/2018, poz. 53, który odsyła do wcześniejszych wypowiedzi orzeczniczych Trybunału, w szczególności poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku pełnego składu z 27 października 2010 r., sygn. K 10/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 81).

W tych okolicznościach Trybunał, uwzględniając rzeczywistą treść normatywną art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – mianowicie taką jego treść, która została ustalona w uchwale NSA z 2019 r. oraz potwierdzona przez jednolitą i stałą praktykę orzeczniczą sądów administracyjnych – przyjął, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.

4.3.2. Trybunał odnotował jednocześnie, że do zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. może dojść w stanach faktycznych istotnie różniących się względem siebie.

Przede wszystkim już sam art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r., do którego odsyła przepis będący przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, wyróżnia, z jednej strony, sytuacje, gdy obowiązek informowania starosty o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d. spoczywa na podmiocie, który ujawnił taką okoliczność, a więc organie kontroli ruchu drogowego, oraz z drugiej strony, sytuacje, gdy właściwy organ wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie prawa. Ta druga kategoria stanów faktycznych nie budzi wątpliwości Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Wnioskodawca nie formułuje argumentów, które miałyby przemawiać za niekonstytucyjnością rozwiązań prawnych przewidujących zatrzymanie prawa jazdy na mocy decyzji administracyjnej w wypadku uzyskania przez starostę informacji o prawomocnym rozstrzygnięciu stwierdzającym popełnienie czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu osób w liczbie przekraczającej dopuszczalną. Ta druga kategoria stanów faktycznych nie budziła również kontrowersji w orzecznictwie sądów administracyjnych, na co zwrócił uwagę NSA w uchwale z 2019 r., stwierdzając, iż „[o] ile nie budzi wątpliwości, że prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie może stanowić wyłączny dowód w oparciu, o który organ wyda decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (jeżeli nie zachodzą okoliczności wyłączające, o których mowa w art. 102 ust. 1aa u.k.p.), o tyle wątpliwość taka pojawia się w związku z możliwością wydania decyzji wyłącznie w oparciu o informację o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. [obecnie: art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d.]”.

W tej drugiej – niekwestionowanej – kategorii stanów faktycznych chodzi zatem w szczególności o stwierdzenie popełnienia takiego naruszenia w drodze prawomocnego wyroku sądowego wydanego w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie. Chodzi również o sytuacje, gdy podczas kontroli drogowej kierujący pojazdem nie formułuje zastrzeżeń dotyczących prawidłowości ustaleń organu kontroli ruchu drogowego i przyjmuje mandat karny, który staje się w ten sposób prawomocny. Sytuacje takie są poza zakresem orzekania Trybunału w niniejszej sprawie.

Wątpliwości konstytucyjnych wnioskodawcy nie budzi również sytuacja, w której decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy zapada na podstawie informacji organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., jeżeli w toku postępowania przed starostą kierujący pojazdem nie kwestionuje prawidłowości ustaleń przedstawionych w takiej informacji. Zarzuty Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do-

tyczą sytuacji, gdy kierujący pojazdem formułuje argumenty i przedstawia dowody mające świadczyć o tym, że w rzeczywistości nie popełnił naruszenia, lecz starosta w ramach postępowania administracyjnego tych argumentów i dowodów nie bierze pod uwagę z tego powodu, iż – z uwagi na art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. (w rozumieniu przyjętym w uchwale NSA z 2019 r.) – nie prowadzi samodzielnie postępowania dowodowego, czyniąc podstawą decyzji o zastosowaniu sankcji polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie treść informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego.

Wątpliwości wnioskodawcy nie odnoszą się zatem do brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r., lecz koncentrują się – jak już ustalił Trybunał – na określonym rozumieniu normy ujętej w art. 7 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, ustalonym w uchwale NSA z 2019 r. i potwierdzonym w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z tego względu Trybunał stwierdził, że niniejsze postępowanie w zakresie obejmującym art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2015 r. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

4.3.3. Ponadto Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć niniejsze postępowanie również w zakresie obejmującym wymieniony w *petitum* wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p.

Art. 102 ust. 1 u.k.p. ma charakter przepisu kompetencyjnego. Powierza on staroście kompetencję do wydawania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem w wypadkach w nim opisanych. Trybunał odnotował jednak, że w niniejszej sprawie wnioskodawca nie kwestionuje dopuszczalności samego powierzenia staroście kompetencji do stosowania tego typu sankcji. Innymi słowy, wnioskodawca nie podnosi, jakoby samo umocowanie starosty – organu administracji do wydawania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy miało naruszać normy konstytucyjne. Nie formułuje także żadnych argumentów, które miałyby świadczyć o niedopuszczalności stosowania w trybie administracyjnym sankcji prawnej w postaci zatrzymania prawa jazdy za popełnienie naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu niedopuszczalnej liczby osób, a więc za naruszenia opisane w punktach 4 i 5 tego przepisu. Wnioskodawca nie twierdzi, że tego typu sankcja nie może być wymierzana w trybie administracyjnym ze względu na naturę czynów objętych taką sankcją. Jego zastrzeżenia – jak już wyjaśnił Trybunał – ograniczają się do kwestii braku możliwości zgłaszania argumentów oraz przedstawiania dowodów przez stronę postępowania administracyjnego jako konsekwencji związania organu administracji treścią informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego. Innymi słowy, wnioskodawca nie kwestionuje materialnoprawnych podstaw zatrzymania prawa jazdy w trybie administracyjnym, opisanych w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. Akcentuje problem dotyczący proceduralnego aspektu stosowania tego typu sankcji, a więc znaczenia informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego dla wyniku postępowania przed organem administracji. Ten proceduralny aspekt wiąże się *stricto* z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. (na temat proceduralnego charakteru tego przepisu zob. np. przywołany już wyrok NSA z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1607/17).

4.3.4. W *petitum* wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał także jako przedmiot kontroli ustępy 1c, 1d i 1da w art. 102 u.k.p. Zdaniem Trybunału, przepisy te zostały jednak wskazane wyłącznie jako tło normatywne, mające wzmacniać argumentację dotyczącą niedopuszczalnego automatyzmu podczas wydawania przez starostów decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w sytuacji, w której dotkliwość sankcji ma być odczuwalna dla kierującego pojazdem z uwagi zarówno na czas jej zastosowania (3 miesiące albo 6 miesięcy w warunkach swoistej recydywy), jak i nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (bez oczekiwania na wynik ewentualnego postępowania odwoławczego). Wnioskodawca

nie sformułował jednak odrębnych zarzutów niekonstytucyjności art. 102 ust. 1c, 1d i 1da u.k.p.

Z tego względu Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć niniejsze postępowaniu również w zakresie dotyczącym art. 102 ust. 1c, 1d i 1da u.k.p.

4.4. Jako samodzielne wzorce kontroli kwestionowanej regulacji Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje zaś każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Z kolei z art. 78 Konstytucji wynika, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa.

4.4.1. Wnioskodawca dopatruje się naruszenia art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim z tego przepisu wynikają zasady prawidłowej legislacji, sprawiedliwej procedury oraz zasady zaufania obywateli do państwa i prawa.

Trybunał nie miał wątpliwości co do tego, że zasady konstytucyjne wywiedzione z art. 2 Konstytucji mogą stanowić samodzielny wzorzec kontroli w postępowaniu sądowo-konstytucyjnym zainicjowanym wnioskiem podmiotu o legitymacji ogólnej (a taką legitymację ma właśnie, w świetle art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego). Trybunał uznał jednak za stosowne poczynić pewne ustalenia porządkujące w odniesieniu do wzorców kontroli wywodzonych z art. 2 Konstytucji, wskazanych przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie.

Trybunał uznał, że podstawowym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest w istocie zasada sprawiedliwości proceduralnej, której konstytucyjne zakotwiczenie stanowi art. 2 Konstytucji. Zasada ta najczęściej wiązana jest z prawem do sądu wysłownym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości stanowi bowiem niewątpliwie element prawa do sądu. Również Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego w uzasadnieniu wniosku odwołuje się przede wszystkim do standardów sprawiedliwej procedury sądowej. Trybunał przypomina jednak, że „[z]asada sprawiedliwości proceduralnej nie może być postrzegana tylko przez pryzmat konstytucyjnego prawa do sądu” (wyrok z 12 kwietnia 2012 r., sygn. SK 30/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 39). „W demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygania o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności” (wyrok z 15 grudnia 2008 r., sygn. P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178). W wyroku pełnego składu z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05 (OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66), Trybunał wskazał, że „[z] zasady demokratycznego państwa prawnego wynika (...) ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej”. Na pogląd ten powołał się zresztą Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (zob. uzasadnienie wniosku, s. 5). Wnioskodawca przywołał też stanowisko Trybunału zajęte w wyroku z 22 września 2009 r., sygn. P 46/07 (OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 126), na tle zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym to stanowiskiem „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” (tamże, s. 10).

Trybunał, uwzględniając zatem istotę problemu konstytucyjnego przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, uznał zasadę sprawiedliwości proceduralnej wywodzoną z art. 2 Konstytucji za podstawowy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie. Ar-

gumenty wnioskodawcy odnoszące się do naruszenia zasady prawidłowej legislacji (polegającego na tworzeniu rozwiązań prawnych o charakterze iluzorycznym i pozornym) czy naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (polegającego na stanowieniu przepisów rażąco niesprawiedliwych) mają, w ocenie Trybunału, charakter pomocniczy wobec centralnego zarzutu braku dochowania standardów sprawiedliwości proceduralnej w sytuacji, w której decyzja administracyjna starosty o nałożeniu sankcji prawnej w postaci zatrzymania prawa jazdy wydawana jest wyłącznie na podstawie informacji organu kontroli ruchu drogowego, a kierujący pojazdem, będący stroną takiego postępowania administracyjnego, nie ma możliwości przedstawiania żadnych dowodów mogących mieć znaczenie dla ustalenia, czy zaistniały materialne przesłanki zastosowania tego typu sankcji, określone w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p.

4.4.2. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał także we wniosku jako wzorce kontroli art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuujący prawo do sądu, oraz art. 78 Konstytucji, wyrażający prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

Trybunał dostrzegł jednak, że również w tym zakresie zarzuty odnoszą się w istocie do problemu sprawiedliwości (rzetelności) procedur, odpowiednio, odwoławczej i sądowej (sądowoadministracyjnej). Rozpoznanie przez Trybunał tych zarzutów wymaga odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, w której za wyłączną podstawę wydania przez starostę decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy uważa się informację organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., można uznać, że postępowanie odwoławcze, a następnie postępowanie sądowoadministracyjne – biorąc pod uwagę zakres kognicji, odpowiednio, samorządowego kolegium odwoławczego i sądów administracyjnych – zapewniają sprawiedliwą (rzetelną) weryfikację decyzji organu pierwszej instancji o zastosowaniu sankcji prawnej.

5. Zasada sprawiedliwości proceduralnej.

Zasada sprawiedliwości proceduralnej – określanej w orzecznictwie również mianem zasady rzetelności proceduralnej – była już przedmiotem wypowiedzi Trybunału tak co do zakresu jej obowiązywania, jak i treści (znaczenia).

5.1. Na potrzeby niniejszej sprawy Trybunał uznał za konieczne podkreślić raz jeszcze, że zasada sprawiedliwości proceduralnej nie odnosi się wyłącznie do postępowań przed sądami (choć niewątpliwie należy do podstawowych elementów prawa do sądu ujętego w art. 45 ust. 1 Konstytucji). Zasada ta obejmuje wszystkie rodzaje postępowań przed organami władzy publicznej, w ramach których ma zapaść rozstrzygnięcie (decyzja, orzeczenie) dotyczące sytuacji prawnej jednostki (lub podmiotu podobnego). Innymi słowy, „zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania” (wyrok z 12 lipca 2011 r., sygn. SK 49/08, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 55). Sprawiedliwość (rzetelność) postępowania jest „wartością samą w sobie”, podlegającą ochronie w ramach kontroli konstytucyjności (zob. np. wyroki z: 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118). Normatywnym zakotwiczeniem zasady sprawiedliwości proceduralnej w tym szerszym znaczeniu jest przede wszystkim art. 2 Konstytucji w zakresie statuującym zasadę państwa prawnego.

Konstytucja, w szczególności jej art. 2, nie precyzuje, rzecz jasna, treści zasady sprawiedliwości proceduralnej. Niemniej jednak Trybunał wskazywał już w orzecznictwie, że „[m]imo wielości koncepcji doktrynalnych co do precyzyjnego ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na zasadę tę składają się przynajmniej wymagania:

– możliwości bycia wysłuchanym,

- ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności,
- zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu” (wyrok o sygn. SK 34/06; zob. też m.in. wyrok pełnego składu z 20 października 2010 r., sygn. P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79).

W przywołanym już wyroku pełnego składu o sygn. K 53/05, Trybunał poddał kontroli konstytucyjności przepisy ordynacji podatkowej umożliwiające organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej wszczęcie postępowania przed sądem powszechnych w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. Stwierdził wówczas, że „Konstytucja nie reguluje bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej i nie zakazuje rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy indywidualnej między różne organy władzy publicznej ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika natomiast ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwiać sprawne rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie. Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest także m.in. obowiązek uzasadniania swoich rozstrzygnięć przez organy władzy publicznej oraz prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji. Jednocześnie prawodawca musi zagwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do sądu. Rozdzielenie postępowania między różne organy może stanowić czynnik utrudniający skuteczną kontrolę sądową rozstrzygnięć wydawanych w takich postępowaniach, dlatego niezbędne jest ustanowienie regulacji, które zagwarantują prawo do sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji publicznej”.

Podobnie w wyroku pełnego składu z 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07 (OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 44), Trybunał, rozpoznając zarzuty dotyczące sposobu ukształtowania postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa, wyjaśnił, że: „[z]asada sprawiedliwości proceduralnej nakazuje zapewnienie uczestnikom postępowania możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienie im w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia i jego legitymizację przez przejrzystość, przewidywalność, odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym uczestnik postępowania jest poddany”.

Również w przywołanym wyroku o sygn. P 57/07 Trybunał, oceniając przepisy k.p.a. dotyczące instytucji wyłączenia, stwierdził, że „[z] zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwić rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie”.

W wyroku o sygn. SK 30/10, w którym przedmiotem oceny były przepisy określające tryb postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora, Trybunał, wyjaśniając sens zasady sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, przyznał, że „sprawiedliwość proceduralna jest pojęciem, które nie ma swego sprecyzowanego znaczenia. (...) W praktyce nie istnieje jeden idealny model postępowania, który dałoby się skonstruować na podstawie regulacji

konstytucyjnych i który obowiązywałby w odniesieniu do wszystkich rodzajów postępowań administracyjnych. Regulacje konstytucyjne zawierają jedynie ogólne wskazania co do pewnych podstawowych elementów i mechanizmów, bez których procedura nie jest rzetelna i sprawiedliwa. Oceniając przestrzeganie przez ustawodawcę konstytucyjnych standardów sprawiedliwości proceduralnej, należy uwzględnić zawsze przedmiot i specyfikę danego postępowania”. Jednocześnie jednak Trybunał podtrzymał stanowisko, że „mimo wielości doktrynalnych koncepcji ustalenia zakresu pojęciowego tej zasady, jej jądro znaczeniowe, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jest wspólne. Na tę zasadę składają się co najmniej wymagania: możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienia w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności, oraz zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności przebiegu postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany”.

5.2. W swojej dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunał rozważał również warunki, zgodnego ze standardami wynikającymi z art. 2 Konstytucji, posłużenia się przez ustawodawcę mechanizmem zatrzymania prawa jazdy.

5.2.1. W wyroku o sygn. P 46/07 przedmiotem kontroli był art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732, ze zm.), który regulował tryb postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Przepis ten stanowił, że: „1. Organ właściwy dłużnika, w przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w art. 4 ust. 3 [tj. wniosku o ściganie za przestępstwo polegające na uporczywym uchylaniu się od wykonywania obowiązku alimentacyjnego], kieruje do starosty wnioski o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego. 2. Na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. 3. Zwrot zatrzymanego prawa jazdy następuje na wniosek organu właściwego dłużnika po stwierdzeniu ustania przyczyn zatrzymania”. Sąd pytający w tej sprawie podnosił m.in., że związanie starosty wnioskiem organu właściwego dłużnika, brak trybu odwoławczego oraz pozorność sądowej kontroli decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy były sprzeczne z zasadą prawidłowej legislacji, zasadą sprawiedliwej procedury oraz zasadą zaufania obywateli do państwa.

W omawianej sprawie Trybunał stwierdził, że kwestionowana regulacja naruszała w szczególności zasadę sprawiedliwej procedury. W jego ocenie, „[b]rak 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 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”. Trybunał, powołując się na swoje orzecznictwo, uznał utrwalony pogląd, wedle którego „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania”, a także, że „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć”. Trybunał orzekł, że kwestionowana regulacja naruszała art. 2 Konstytucji.

5.2.2. Rozwiązanie prawne przewidujące zatrzymanie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu stało się ponownie przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie o sygn. K 23/10. Chodziło tym razem o art. 5 ust. 3b ustawy z dnia 7 września

2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2012 r. poz. 1228, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 1205), który stanowił, że „[j]eżeli decyzja o uznaniu dłużnika alimentacyjnego za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych stanie się ostateczna, organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, dołączając odpis tej decyzji, oraz składa wniosek o ściganie za przestępstwo określone w art. 209 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (...)”. We wniosku inicjującym postępowanie w sprawie o sygn. K 23/10 Prokurator Generalnego przedstawił zarzut naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) wywiedzionej z art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca podnosił przede wszystkim, że zatrzymanie prawa jazdy nie jest adekwatnym środkiem dyscyplinowania dłużników alimentacyjnych, ponieważ prowadzi do skutków sprzecznych z podstawowym celem wprowadzenia tej instytucji. Istotą wniosku była zatem ocena możliwości samego użycia instytucji zatrzymania prawa jazdy w celu przeciwdziałania zjawisku uchylania się od obowiązków alimentacyjnych, a nie bezpośrednio sposób ukształtowania procedury zatrzymywania prawa jazdy. Niemniej sposób ukształtowania rozwiązań proceduralnych miał w omawianej sprawie istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii proporcjonalności posłużenia się przez ustawodawcę takim środkiem prawnym.

Trybunał w wyroku pełnego składu z 12 lutego 2014 r. (OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10) orzekł, że kwestionowany przepis w zakresie, w jakim stanowi, że organ właściwy dłużnika kieruje wniosek do starosty o zatrzymanie prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego, jest zgodny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Zastrzegł jednak, że – wydając wyrok w tym kształcie – był związany zakresem zaskarżenia i w jego ramach ocenił jedynie przydatność, konieczność i proporcjonalność wybranego przez ustawodawcę instrumentu oddziaływania na dłużników alimentacyjnych. Wyjaśniając motywy wyroku, wskazał, że „oceniacząc skuteczność (przydatność) środka w postaci zatrzymania prawa jazdy w kontekście jego celu, tj. wzrostu ściągłości należności alimentacyjnych, należy mieć na uwadze postawę dłużników alimentacyjnych, którzy swoim zachowaniem doprowadzają do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Osoby te, świadome konsekwencji swego działania (w tym skierowania przeciw nim wniosku o ściganie za przestępstwo), godzą się na podejmowane wobec nich przez różne organy kroki prawne, swego zachowania nie zmieniając (przynajmniej do momentu zatrzymania prawa jazdy)”. Trybunał wskazał na prewencyjny charakter zatrzymania prawa jazdy. Dokonując oceny konieczności zastosowania takiego środka, wziął też pod uwagę to, że „środek ten jest stosowany wobec szczególnie uporczywych w swoim zachowaniu adresatów. Ustawodawca, chcąc osiągnąć założone przez siebie cele, odpowiadające konstytucyjnej aksjologii, musiał nakładane przez siebie obowiązki opatrzyć taką sankcją, która byłaby z jednej strony najmniej dolegliwa, a z drugiej skuteczna wobec jak największej grupy uporczywych dłużników alimentacyjnych. Ustawodawca miał w tym wypadku ograniczony wybór środków, które można zastosować w procedurze administracyjnej, ponieważ niecelowym i nieadekwatnym (a najczęściej stosowanym jako sankcja administracyjna) instrumentem byłaby tu sankcja pieniężna”. W odniesieniu zaś do kryterium proporcjonalności *sensu stricto* Trybunał uznał, że „stanowiąca istotną dolegliwość dla dłużnika alimentacyjnego ingerencja w sferę jego interesów (korzystania z przyznanego uprawnienia do kierowania pojazdami) nie jest w sposób oczywisty nadmierna. Dobrem chronionym, ze względu na które ustawodawca umożliwił taką ingerencję, są uzasadnione, usprawiedliwione potrzeby dziecka, którego sytuacja zarówno społeczna, jak i materialna uległa pogorszeniu, i które ponadto bezskutecznie dochodzi od jednego z rodziców alimentów ustalonych przez sąd w wymiarze możliwym do ich realizacji”.

Jednocześnie jednak Trybunał wyraźnie zaznaczył, że istotną okolicznością podczas oceny konstytucyjności było to, iż „[z]akwestionowany środek nie jest (...) stosowany automatycznie w sytuacji niewywiązywania się dłużnika ze zobowiązań alimentacyjnych, ale

jedynie wówczas, gdy dłużnik alimentacyjny uporczywie utrudnia egzekucję lub nie podejmuje żadnej aktywności w celu aktywizacji zawodowej, a proponowane przez właściwe instytucje prace bez uzasadnionej przyczyny odrzuca. Jeśli dłużnik alimentacyjny nie jest w stanie wywiązać się z alimentów, ale współpracuje z właściwymi organami, prawa jazdy nie można mu zatrzymać. (...) Ponadto istotne jest również to, że od zachowania samego dłużnika (polegającego na wykonywaniu obowiązków prawnych) zależy zwrot zatrzymanego prawa jazdy. W ocenie Trybunału, powyższe argumenty łagodzą ocenę dolegliwości przewidzianej przez ustawodawcę i przemawiają za uznaniem, że zakwestionowana instytucja nie stanowi nadmiernej ingerencji w interes prawny dłużnika alimentacyjnego”.

6. Ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

6.1. W niniejszej sprawie Trybunał, oceniając konstytucyjność zakwestionowanej regulacji, przyjął – jako okoliczność powszechnie znaną – że zjawisko tzw. piractwa drogowego jest problemem społecznie doniosłym. Według statystyk policyjnych, w 2021 r. doszło do 20 623 wypadków z winy kierujących (co stanowiło 90,4% wszystkich odnotowanych wypadków drogowych). W ich wyniku śmierć poniosło 1 909 osób, z kolei 24 307 innych osób zostało rannych (zob. *Wypadki drogowe w Polsce w 2021 roku*, Komenda Główna Policji. Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2022, s. 27; źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>). Wśród przyczyn wypadków drogowych spowodowanych przez kierowców wciąż jedną z podstawowych pozostaje niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (5 254 wypadków w 2021 r., tj. 25,5% ogółu wypadków z winy kierowców; tamże, s. 28). Niedostosowanie prędkości spowodowało zdecydowanie najwięcej ofiar śmiertelnych (793 w 2021 r., tj. 41,5% ogólnej liczby ofiar śmiertelnych wypadków z winy kierowców; tamże). Liczba wypadków i liczba ofiar śmiertelnych w obszarze niezabudowanym są zdecydowanie wyższe niż liczba wypadków i liczba ofiar śmiertelnych w obszarze zabudowanym (tamże, s. 79 i 80).

W tych okolicznościach prawodawca jest nie tyle upoważniony, ile wręcz zobowiązany do ustanowienia środków prawnych umożliwiających efektywną ochronę bezpieczeństwa na drogach publicznych. Wymagają tego zasady konstytucyjne, takie jak zasada ochrony porządku publicznego oraz zasada ochrony życia i zdrowia obywateli korzystających z dróg publicznych w celu realizacji przysługującej im wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W świetle danych statystycznych szczególnie pilną potrzebą pozostaje przeciwdziałanie zjawisku jazdy z nadmierną prędkością, jako że takie zachowanie stanowi jedną z najczęstszych przyczyn wypadków z winy kierujących pojazdami oraz skutkuje największą liczbą ofiar śmiertelnych. W zakresie kompetencji przysługujących ustawodawcy mieści się niewątpliwie możliwość stanowienia rozwiązań nakierowanych na zapobieżenie konkretnym zachowaniom niosącym negatywne skutki społeczne.

Ustawodawca dysponuje również swobodą wyboru rodzaju środków prawnych mających umożliwić realizację zakładanego celu prawodawczego. W szczególności może wykorzystać – jako narzędzia reakcji państwa na działania niezgodne z prawem – zarówno środki szeroko pojętego prawa karnego (w tym wykroczeniowego), jak i środki nakładane w trybie administracyjnym. Jednakże należy podkreślić, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie ma charakter względny w tym sensie, że jest ona ograniczona wymaganiami konstytucyjnymi, w tym wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem ustanawiania nieadekwatnych (nieprzydatnych) i nieproporcjonalnych (nadmiernie dolegliwych) sankcji prawnych. Jednocześnie ustawodawca, przewidując możliwość nałożenia na jednostkę określonych dolegliwości w reakcji na naruszenie przez nią prawa, musi zapewnić jej też gwarancje proceduralne stosowne do charakteru i dotkliwości sankcji.

6.2. W niniejszej sprawie Trybunał uznał za konieczne podkreślić, że przedmiotem jego kontroli nie jest decyzja ustawodawcy o użyciu środka prawnego nakładanego w trybie administracyjnym w celu przeciwdziałania zjawisku rażącego naruszenia przepisów o ruchu drogowym, w szczególności tych dotyczących ograniczenia prędkości. Nie to bowiem zostało uczynione przedmiotem wniosku rozpoznawanego w tym postępowaniu. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego nie kwestionuje ani zasadności (adekwatności), ani proporcjonalności posłużenia się przez ustawodawcę instytucją zatrzymania prawa jazdy jako instrumentem mającym służyć poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie chodzi więc o nadmierną dolegliwość środka prawnego. Nie chodzi też o samą w sobie możliwość wymierzania takiej sankcji na mocy decyzji wydawanej przez starostę w trybie administracyjnym (okoliczności te – jak już zostało to wyjaśnione – uzasadniały umorzenie niniejszego postępowania w zakresie dotyczącym art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p.; zob. uwagi powyżej).

W niniejszej sprawie przedstawiony Trybunałowi problem konstytucyjny ma wyłącznie proceduralny charakter. Wiąże się ze związaniem starosty informacją otrzymaną od organu kontroli ruchu drogowego oraz brakiem możliwości przeprowadzenia przez niego samodzielnego postępowania dowodowego pozwalającego ustalić, czy przesłanki zastosowania sankcji w postaci zawieszenia prawa jazdy faktycznie zaistniały. Odnosi się do braku stosownych gwarancji procesowych strony postępowania mającego zakończyć się dolegliwościami spowodowanymi czasowym zawieszeniem uprawnień wiążących się z posiadaniem prawa jazdy. Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – tak jak jest on rozumiany w orzecznictwie administracyjnym – uniemożliwia stronie zgłaszanie dowodów na poparcie swoich twierdzeń (np. o nieprawidłowościach podczas pomiaru prędkości lub ustalania liczby przewożonych pasażerów) i żądanie od organu przeprowadzenia dowodu z urzędu. W efekcie czyni ewentualną późniejszą kontrolę instancyjną czy sądownoadministracyjną w istocie pozorną. W niniejszej sprawie chodzi zatem – jak już wskazał to Trybunał – o problem dochowania przez ustawodawcę standardów sprawiedliwej (rzetelnej) procedury podczas kształtowania trybu nakładania sankcji zawieszenia prawa jazdy. Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy – uwzględniając naturę i stopień dolegliwości sankcji polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy – dopuszczalne było wprowadzenie swoistego automatyzmu proceduralnego, polegającego na związaniu starosty informacją otrzymaną od organu kontroli ruchu drogowego.

6.3. Trybunał, uwzględniając kontekst normatywny badanej regulacji, wziął pod uwagę to, że zachowania polegające na prowadzeniu pojazdu z prędkością większą niż prędkość dopuszczalna zasadniczo uznawane są przez ustawodawcę za wykroczenia. W myśl art. 92a k.w. (w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2022 r.), kto, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, podlega karze grzywny. O ile ustawa nie stanowi inaczej, grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 zł (zob. art. 24 § 1 k.w.). Wykroczenie stanowi też przewożenie pasażerów w liczbie większej niż dopuszczalna. Zgodnie bowiem z art. 97 k.w., 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 prawa o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany.

Trybunał dostrzegł również, że w systemie odpowiedzialności za wykroczenia znany jest środek karny polegający na zakazie prowadzenia pojazdów (zob. art. 28 § 1 pkt 1 k.w.), który wymierza się w miesiącach lub latach, na okres od 6 miesięcy do 3 lat (zob. art. 29 § 1 k.w.). Niemniej, zgodnie z art. 28 § 2 k.w., środki karne można orzec, jeżeli są one przewidziane w przepisie szczególnym, a orzeka się je, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Tymczasem ani art. 92a k.w. (zarówno w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2022 r., jak i w nowym brzmieniu), ani art. 97 k.w. nie przewidują możliwości (ani obowiązku) orzeczenia takiego zakazu w wypadku stwierdzenia popełnienia wykroczenia w nich opisanego.

6.3.1. W 2015 r. ustawodawca, chcąc przeciwdziałać szczególnie niebezpiecznym zachowaniom kierowców na drogach – w tym przede wszystkim rażącemu naruszeniu ograniczeń prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym – postanowił zaostrzyć stopień dolegliwości grożącej za takie czyny. Nie wprowadził jednak do kodeksu wykroczeń kwalifikowanego typu wykroczenia opisanego w art. 92a k.w. (w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2022 r.). Nie zdecydował się też rozszerzyć na takie czyny zakresu stosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdu, który byłby orzekany przez sąd powszechny. Ustawodawca ustanowił za to – niejako obok regulacji kodeksu wykroczeń – dodatkowy tryb nakładania na mocy decyzji administracyjnej starosty sankcji prawnej w postaci zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy (zob. art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.), z nadaniem decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (zob. art. 102 ust. 1c u.k.p.).

Dopuszczalność takiego zabiegu legislacyjnego, który przewiduje skumulowanie kary grzywny, wymierzonej na podstawie przepisów o odpowiedzialności za wykroczenia, oraz sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy za niektóre kategorie zachowań naruszających bezpieczeństwo w ruchu drogowym, nie stanowi rzecz jasna przedmiotu oceny Trybunału w niniejszej sprawie (problem ten został rozstrzygnięty w wyroku o sygn. K 24/15). Trybunał dostrzegł jednak, że sankcja stosowana na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie jest odrębną, samodzielną reakcją państwa na naruszenia prawa wyznaczającego ograniczenia prędkości. Wprawdzie ma charakter administracyjny (jak stwierdził Trybunał w wyroku o sygn. K 24/15), niemniej pozostaje dodatkową, w istocie akcesoryjną względem sankcji wykroczeniowej, dolegliwością stosowaną wobec kierującego pojazdem w wypadku szczególnie rażącego („kwalifikowanego”) naruszenia ograniczenia prędkości (o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym). Zatrzymanie prawa jazdy na 3 miesiące pełni niewątpliwie funkcję prewencyjną, ponieważ ma działać odstraszańco na kierowców, zniechęcając ich do nadmiernego przekraczania dozwolonej prędkości. Ma przyczyniać się – jak chciał projektodawca ustawy z 2015 r. – do „większej dyscypliny kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzenie obawy przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami” (druk nr 2586, VII kadencja Sejmu, uzasadnienie, s. 13).

Nie sposób jednak nie podzielić stanowiska Sejmu, zajętego w niniejszej sprawie, że sankcja zatrzymania prawa jazdy ma również charakter represyjny. „Zatrzymanie prawa jazdy ma być «karą» nie tylko bolesną, ale też nieuchronną i natychmiastową. Kierujący traci uprawnienia do kierowania pojazdami natychmiast po ujawnieniu naruszenia, wyłącznie na podstawie jednostronnej oceny organu kontrolującego, która następnie jest sankcjonowana decyzją starosty” (stanowisko Sejmu z 3 marca 2022 r., s. 21). Trybunał zauważył, że sankcja administracyjna w postaci zatrzymania prawa jazdy współokreśla – wraz z karą grzywny orzekaną na podstawie przepisów kodeksu wykroczeń – stopień dolegliwości reakcji państwa na naruszenia prawa polegające na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu pasażerów w liczbie większej niż dopuszczalna. Z punktu widzenia jednostki nie ma w praktyce większego znaczenia, czy traci ona uprawnienia wynikające z posiadania prawa jazdy na mocy decyzji organu administracji (orzekającego „zatrzymanie prawa jazdy”), czy wyroku sądowego (orzekającego „zakaz prowadzenia pojazdów”). Niemniej zasadnicze znaczenie ma dla niej to, czy takiego rodzaju dolegliwości orzekane są w ramach postępowań gwarantujących jej prawo do wysłuchania, zgłaszania dowodów i obrony swoich racji i czy podstawę wymierzenia dolegliwości stanowią prawdziwe ustalenia faktyczne.

6.3.2. Trybunał stwierdził, że wykreowanie na mocy ustawy z 2015 r. swoistego „kwalifikowanego” typu wykroczenia polegającego na prowadzeniu pojazdu z naruszeniem ograniczenia prędkości (odpowiednio: naruszeniu innych przepisów o ruchu drogowym, *in casu* tych dotyczących ograniczenia liczby pasażerów) i objęcie ich również odpowiedzialnością administracyjną, wpisuje się w ogólną tendencję do dekryminalizacji wykroczeń i roz-

szerzania na nie reżimu administracyjnoprawnego. W niniejszej sprawie mamy bowiem w istocie do czynienia z „dekryminalizacją” samej sankcji: za czyny opisane w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. dolegliwość w postaci niemożności kierowania pojazdami jest orzekana nie przez sąd zgodnie z przepisami o odpowiedzialności za wykroczenia (które przewidują środek karny w postaci „zakazu prowadzenia pojazdów”), lecz przez organ administracji (który na mocy decyzji administracyjnej „zatrzymuje prawo jazdy”).

Ustawodawca, dokonując dekryminalizacji określonych czynów i wprowadzając reżim odpowiedzialności administracyjnej, ma zazwyczaj na celu usprawnienie procesu wymierzania sankcji prawnej, który ulega wówczas istotnemu odformalizowaniu; m.in. nie ustala się winy sprawcy, lecz bada tylko, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie. Efektem posłużenia się regulacją administracyjnoprawną przez ustawodawcę jest też odciążanie wymiaru sprawiedliwości przez administrację publiczną oraz ograniczenie kosztów postępowań ponoszonych przez Skarb Państwa.

Takie zabiegi legislacyjne, które zakładają przeniesienie pewnych elementów odpowiedzialności sprawców czynów kwalifikowanych dotąd jako wykroczenia z systemu odpowiedzialności wykroczeniowej do reżimu administracyjnoprawnego, nie są same w sobie z góry konstytucyjnie niedopuszczalne – tym bardziej, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a jej wyznaczenie zależy w wielu sytuacjach od uznania ustawodawcy (zob. wyrok z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Trybunał zwracał już jednak uwagę w orzecznictwie, że racjonalizacji procesu ścigania i karania przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów musi towarzyszyć dbałość o stworzenie odpowiednich instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki.

W wyroku pełnego składu z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09 (OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134), Trybunał – oceniając konstytucyjność przepisów zakładających zmianę reżimu odpowiedzialności za naruszenie ograniczeń prędkości z wykroczeniowego na administracyjnoprawny – podkreślił wyraźnie, że „[d]opuszczalność dekryminalizacji przekroczeń prędkości nie zwalnia z obowiązku zachowania gwarancji proceduralnych. (...) [Z]miana reżimu odpowiedzialności, umożliwiająca szybką i skuteczną reakcję na naruszenie prawa, musi (...) opierać się na rzetelnym postępowaniu, toczącym się z zachowaniem gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy”. Innymi słowy, „[s]prawcy wykroczeń nie mogą (...) znaleźć się w gorszej sytuacji tylko z tego względu, że reżim prawa wykroczeń jest odmienny od reżimu karnego”.

Na potrzeby niniejszej sprawy warto przypomnieć, że w świetle przepisów poddanych kontroli w sprawie o sygn. Kp 4/09, postępowanie administracyjne kończące się nałożeniem sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) za naruszenie prędkości miało być wszczynane na podstawie obrazu pojazdu zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące (radar) albo zawiadomienia organów uprawnionych do kontroli ruchu drogowego. Trybunał, badając takie rozwiązanie legislacyjne, dostrzegł wówczas, że w toku postępowania kierujący pojazdem nie miałby sposobności przedstawienia swoich wyjaśnień, a organ administracyjny – zrealizowania obowiązków wynikających z art. 7 k.p.a. Regulacja nie przewidywała bowiem możliwości skutecznego wykazania (nawet gdyby chciała to zrobić sama strona) okoliczności wskazujących na brak czynu czy też popełnienie czynu w stanie wyższej konieczności. Wynikające z art. 7 k.p.a. gwarancje przysługujące stronom w ogólnym postępowaniu administracyjnym byłyby niemożliwe do zrealizowania w ramach procedury opisanej w przepisach poddanych kontroli w sprawie o sygn. Kp 4/09. W takich okolicznościach Trybunał stwierdził, że „ustawodawca, dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób karania, pozbawiając przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia

postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie kreując w to miejsce innych, adekwatnych gwarancji, które zainteresowany mógłby uruchomić. Sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej wymierzającej karę pieniężną za przekroczenie prędkości w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę chronioną jednostki”.

6.3.3. 1 stycznia 2022 r. weszły w życie kolejne rozwiązania legislacyjne mające na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zostały one przyjęte na mocy ustawy z 2 grudnia 2021 r., która była efektem prac nad rządowym projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (zob. druk nr 1504, IX kadencja Sejmu). Jak wyjaśnili projektodawcy, „aby wzmocnić funkcję prewencyjną i sprawiedliwościową prawa karnego, zdecydowano się na wprowadzenie szeregu zmian, które pozwolą na skuteczniejszą walkę z niebezpiecznymi kierowcami na drodze. Proponowane regulacje wynikają zarówno z odpowiedzi na szeroki problem społeczny o wysokiej szkodliwości społecznej, jak i uspojnienie regulacji karnych pod kątem aksjologicznym, tj. zerwanie z uprzywilejowaną pozycją sprawców przestępstw drogowych. W związku z tym w projekcie przewiduje się zaostrzenie kar dla sprawców wykroczeń drogowych oraz wprowadzenie, w określonych przypadkach, przepadku pojazdu mechanicznego” (tamże, uzasadnienie, s. 6).

W wyniku wejścia w życie ustawy z 2 grudnia 2021 r. została podwyższona wysokość górnej granicy zagrożenia karą grzywny. Zgodnie z art. 24 § 1a k.w. (dodanym na mocy art. 3 pkt 1 ustawy z 2 grudnia 2021 r.), za wymienione w tym przepisie wykroczenia grzywnę wymierza się w wysokości do 30 000 zł. W myśl zaś art. 38 § 2 k.w. (dodanego na mocy art. 3 pkt 2 ustawy z 2 grudnia 2021 r.), kierującemu pojazdem mechanicznym ukaranemu już za wykroczenie określone w tym przepisie wymierza się karę grzywny w wysokości nie niższej niż dwukrotność dolnej granicy ustawowego zagrożenia, jeżeli w ciągu dwóch lat od ostatniego prawomocnego ukarania popełnia to samo wykroczenie (przepis ten wszedł w życie 17 września 2022 r.; zob. art. 23 pkt 3 ustawy z 2 grudnia 2021 r.). Zarówno art. 24 § 1a, jak i art. 38 § 2 k.w. wymieniają wśród wykroczeń objętych surowszym wymiarem kary nowy kwalifikowany typ wykroczenia polegającego na naruszeniu ograniczenia prędkości. Na mocy art. 3 pkt 7 ustawy z 2 grudnia 2021 r., dotychczasową treść w art. 92a k.w. oznaczono jako § 1 oraz dodano w tym przepisie § 2, który stanowi, że kto, prowadząc pojazd mechaniczny, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, przekraczając je o ponad 30 km/h, podlega karze grzywny nie niższej niż 800 złotych.

Jednocześnie jednak ustawodawca, zaostrzając w sposób istotny dopuszczalny wymiar kary grzywny za czyn polegający na znacznym przekroczeniu dopuszczalnej prędkości (tj. o ponad 30 km/h), nie zdecydował się na rozszerzenie na tego typu przypadki zakresu stosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (tymczasem taki zabieg miał miejsce w wypadku wykroczeń polegających na np. nieustąpieniu pieszemu pierwszeństwa – zob. art. 86b § 3 k.w. dodany na mocy art. 3 pkt 4 ustawy z 2 grudnia 2021 r., czy też prowadzeniu pojazdu mechanicznego bez uprawnień – zob. art. 94 § 3 k.w. dodany na mocy art. 3 pkt 9 lit. c ustawy z 2 grudnia 2021 r.). W aktualnym stanie prawnym jest zatem tak, że naruszenie ograniczenia prędkości stanowi wykroczenie podlegające karze grzywny orzekanej w wymiarze od 20 do 5000 zł, chyba że kierujący pojazdem przekroczył dozwoloną prędkość o ponad 30 km/h, ponieważ wówczas jego czyn wypełnia znamiona typu kwalifikowanego i podlega karze grzywny nie niższej niż 800 zł (a jeśli taki czyn popełniony został w warunkach tzw. recydywy, to wymiar kary grzywny ulega podwyższeniu do kwoty 30 000 zł). Ustawa z 2 grudnia 2021 r. nie wprowadziła zmian legislacyjnych, które odnosiłyby się do kwestii będącej przedmiotem wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Ustawodawca pozostawił mechanizm sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa

jazdy na okres 3 miesięcy, orzekanej na mocy decyzji starosty na podstawie informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu czynu polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym.

6.4. Zasadniczym powodem wyboru przez ustawodawcę administracyjnego reżimu odpowiedzialności za niektóre kategorie szczególnie niebezpiecznych zachowań w ruchu drogowym były nieuchronność i natychmiastowość (szybkość) reakcji państwa na takie naruszenia prawa. Ustawodawca chciał uniknąć sytuacji, w której realna dolegliwość za popełnienie wykroczenia będzie odczuwalna przez kierującego pojazdem niezwłocznie po tym, gdy czyn został ujawniony przez organ kontroli ruchu drogowego, a nie dopiero po wydaniu prawomocnego orzeczenia kończącego – nierzadko czasochłonne – postępowanie w sprawie o wykroczenie. Przeciwnie, zamiarem ustawodawcy było w istocie nałożenie na kierowcę sankcji zanim rozstrzygnięty zostanie ewentualny spór przed sądem o to, czy fakt naruszenia prawa rzeczywiście miał miejsce (zob. art. 102 ust. 3 u.k.p.). Co więcej, starosta został zobligowany do wydania decyzji o określonej treści (tzn. decyzji nakładającej sankcję w postaci zatrzymania prawa jazdy) na podstawie samej informacji od organu kontroli ruchu drogowego (art. 102 ust. 1da u.k.p., którego brzmienie wynika z art. 2 pkt 2 ustawy z 12 kwietnia 2018 r., precyzuje, że jeżeli prawo jazdy zostało zatrzymane przez policjanta w trybie ujętym w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., starosta wydaje decyzję w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w terminie 21 dni od dnia powzięcia informacji o tym fakcie), a także do nadania takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (zob. art. 102 ust. 1c u.k.p.).

6.4.1. W tym kontekście Trybunał przypominał, że sprawność postępowań, w toku których ma być wydane rozstrzygnięcie dotyczące sytuacji prawnej jednostek (tzn. jej praw lub obowiązków), stanowi wartość konstytucyjnie chronioną. Treść preambuły Konstytucji wskazuje na to, że jednym z celów ustrojodawcy było zapewnienie sprawności działania instytucji publicznych. Niewątpliwie konieczność sprawnej reakcji państwa na przypadki naruszenia obowiązującego prawa stanowi nieodłączny warunek ochrony porządku publicznego w państwie prawnym. Uwagi te odnieść należy zarówno do postępowań sądowych, jak i do postępowań toczących się przed innymi organami władzy publicznej, w tym postępowań administracyjnych.

Trybunał zwrócił jednak uwagę także na to, że w treści preambuły Konstytucji mowa jest jednocześnie również o rzetelności działania instytucji publicznych. Z tych względów wymóg sprawności postępowania nie może być absolutyzowany, lecz powinien być należycie wyważony z wymogiem rzetelności. Na tle regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności karnej (*sensu largo*) Trybunał podkreślał już m.in. to, że „szybkość postępowania nie powinna wpływać szkodliwie na gwarancje procesowe osób uczestniczących w postępowaniu karnym. Zasada szybkości postępowania nie powinna prowadzić do konfliktu z dochodzeniem prawdy w procesie ani ograniczać uprawnień procesowych ustawowo zagwarantowanych uczestnikom postępowania” (wyrok pełnego składu z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9). „Nadrzędny cel postępowania przed sądem stanowi wydanie sprawiedliwego i rzetelnego orzeczenia o prawach albo obowiązkach jednostki na podstawie wszechstronnych i prawdziwych ustaleń faktycznych, nie zaś szybkie «załatwienie» sprawy przez sąd” (wyrok z 27 października 2015 r., sygn. K 5/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 150). Zatem „dążenie do rozpoznania określonej sprawy w jak najkrótszym czasie nie powinno być celem nadrzędnym wobec konieczności wydania przez sąd sprawiedliwego i rzetelnego orzeczenia na podstawie wszechstronnych i zgodnych z prawdą materialną ustaleń faktycznych (...). Przede wszystkim «szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić ochronę praw podmiotowych»” (wyrok z 8 stycznia 2019 r., sygn. SK 6/16, OTK ZU A/2019, poz. 3, wraz z przywołanymi tam judykatami).

6.4.2. Przywołane wypowiedzi orzecznicze należy odnieść, *mutatis mutandis*, także do postępowania administracyjnego. O ile w kontekście postępowania sądowego precyzują one standard prawa do sądu wypracowany na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji, o tyle w odniesieniu do postępowania administracyjnego wyznaczają standard sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej podlegający ochronie na podstawie art. 2 Konstytucji.

Zasadniczo nakładanie sankcji w trybie administracyjnym jest – jak już zostało wskazane – upatrywane jako szybsza i bardziej ekonomiczna (w kontekście generowania kosztów dla Skarbu Państwa) – w porównaniu z postępowaniami karnym czy w sprawach o wykroczenia – ścieżka reagowania organów władzy publicznej na niektóre kategorie naruszeń prawa. Należy jednak przypomnieć, że samo postępowanie administracyjne również rządzi się pewnymi ogólnymi zasadami, które wyznaczają jego istotę (kształt). Ogólne zasady postępowania administracyjnego zostały ujęte w rozdziale 2 działu I k.p.a. („Zasady ogólne”).

Niewątpliwie zasada szybkości postępowania należy do zasad ogólnych rządzących postępowaniem administracyjnym. Zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a., organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko. Jak jednak podkreśla się w literaturze, zasadę szybkości postępowania należy rozumieć w ten sposób, że „organ administracji powinien zmierzać do załatwienia sprawy, korzystając z takich możliwości i sposobów postępowania, które pozwalają na jak najszybsze załatwienie sprawy, ale nie wiążą się z uszczerbkiem dla trafności i celowości rozstrzygnięcia” (P.M. Przybysz, uwagi do art. 12, [w:] tenże, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2022). „Szybkość administracyjnego stosowania prawa jest wartością operacyjną, która sprzyja urzeczywistnieniu zasady praworządności”, niemniej „[z]asada szybkości i prostoty postępowania jest współzależna z zasadą prawdy obiektywnej, a zatem dążenie organu do szybszego załatwienia sprawy w postaci nieuzasadnionego uproszczenia postępowania dowodowego pozostaje w sprzeczności z zasadą prawdy obiektywnej i nie jest zgodne z przepisami prawa. Z tego względu art. 12 § 1 [k.p.a.] nakazuje organom działać nie tylko szybko, ale też wnikliwie” (A. Wróbel, uwagi do art. 12, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex 2022). „Używając w art. 12 § 1 [k.p.a.] zwrotu «działać w sprawie wnikliwie i szybko», ustawodawca niedwuznacznie wskazał na potrzebę równoważenia względów pragmatycznych ze standardami rzetelnego procesu, przede wszystkim zaś – zasadami praworządności i dochodzenia prawdy obiektywnej. Dochowanie ich pozwala osiągnąć cel postępowania, którym jest prawidłowe (zgodne z prawem) załatwienie sprawy” (Z. Kmiecik, uwagi do art. 12, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019).

Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym wywiedziona jest z art. 7 k.p.a., zgodnie z którego brzmieniem: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Zgodnie z tą zasadą, „organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością” (A. Wróbel, uwagi do art. 7, [w:] *Kodeks...*, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, dz. cyt.). Jak wyjaśnia się w literaturze fachowej, zasada prawdy obiektywnej „jest realizowana przede wszystkim przez przepisy normujące postępowanie dowodowe, zwłaszcza przez art. 77 § 1 [k.p.a.], nakazujący organom administracji zebranie i rozpatrzenie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, oraz art. 80 [k.p.a.], nakazujący ocenę faktu udowodnienia poszczególnych okoliczności na podstawie całego materiału dowodowego. Z zasadą tą pozostaje w związku zasada czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 [k.p.a.]). Stylistyka komentowanego przepisu podkreśla znaczenie aktywności strony w realizacji zasady prawdy obiektywnej” (P.M. Przybysz, uwagi do art. 7, [w:] tenże, dz. cyt.). Temu zaś służy zasada czynnego udziału

łu strony w postępowaniu, wedle której organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (zob. art. 10 § 1 k.p.a.). Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów (zob. art. 81 k.p.a.).

W literaturze fachowej wskazuje się, że zasada prawdy obiektywnej wyznacza – wspólnie z zasadą legalizmu oraz zasadą wyważenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli – zasady rzetelnej procedury, które muszą być respektowane w państwie prawa (tak P.M. Przybysz, uwagi do art. 7, [w:] tenże, dz. cyt.; autor powołuje wyrok NSA z 20 kwietnia 2000 r., sygn. akt V SA 1609/99). Prezentowany jest również pogląd, wedle którego zasada prawdy obiektywnej pozostaje w ścisłym związku z zasadą praworządności, ponieważ prawidłowo ustalone fakty warunkują zastosowanie właściwej normy prawa materialnego. Niedokonanie ustaleń faktycznych zgodnych z prawdziwym przebiegiem zdarzeń nie pozwala prawidłowo zastosować prawa materialnego, „dopóki bowiem stan faktyczny pozostaje nieustalony, wątpliwy, dopóty nie sposób stwierdzić, jakie normy prawa materialnego powinny być brane pod uwagę do jego oceny” (J. Wegner, uwagi do art. 7, [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, dz. cyt.).

6.4.3. Poddany ocenie Trybunału w niniejszym postępowaniu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. stanowi niewątpliwie ograniczenie zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym mającym prowadzić do wydania na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – rozumiany w sposób przyjęty w orzecznictwie administracyjnym – daje w istocie pierwszeństwo swoiście rozumianej zasadzie prawdy formalnej, nakazując organowi mającemu orzec o zastosowaniu sankcji prawnej przyjąć nieobalane w toku postępowania domniemanie, że okoliczności wskazane w informacji organu kontroli ruchu drogowego są zgodne z rzeczywistym przebiegiem zdarzenia. Wprawdzie na gruncie ogólnych zasad postępowania przed organami administracji ustawodawca przyjął zasadę, zgodnie z którą dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone (zob. art. 76 § 1 k.p.a.), niemniej jednocześnie wyraźnie podkreślił, że nie wyłącza to możliwości przeprowadzenia dowodu przeciwko treści dokumentów wymienionych w tych przepisach (zob. art. 76 § 3 k.p.a.). Art. 76 § 3 k.p.a. „dopuszcza obalenie domniemania zgodności z prawdą dokumentu urzędowego w drodze przeprowadzenia dowodu przeciwko treści (osnowie) takiego dokumentu” (A. Wróbel, uwagi do art. 76, [w:] *Kodeks...*, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, dz. cyt.). Jak bowiem podkreśla się w literaturze fachowej, „[i]nstitucja domniemania nie może bowiem stwarzać sposobności dla uchylecia zasady prawdy obiektywnej” (J. Wegner, uwagi do art. 76, [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, dz. cyt.).

Tymczasem art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. możliwość przewidzianą w art. 76 § 3 k.p.a. w istocie wyłącza. W praktyce orzecniczej sądów administracyjnych art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. rozumiany jest w ten sposób, że wyklucza dopuszczalność podważania w postępowaniu przed starostą w sprawie o zatrzymanie prawa jazdy prawdziwości ustaleń faktycznych organu kontroli ruchu drogowego, ujętych w „informacji”. W świetle orzecznictwa, podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy może być wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (tak m.in. uchwała NSA z 2019 r.). Prowadzi to do istotnego zawężenia zakresu postępowania wyjaśniającego, ponieważ – jak przyjmują sądy administracyjne – w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy organ administracji (starosta) nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia treści zawartych w informacji, o któ-

rej mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. Organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji organu kontroli ruchu drogowego. Ewentualne wątpliwości np. co do prawidłowości pomiaru prędkości nie mogą stać na przeszkodzie wydaniu decyzji na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

Zdaniem Trybunału, taki sposób rozumienia art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – prowadzący do wyłączenia stosowania zasad ogólnych wyznaczających istotę postępowania administracyjnego (tj. zasady prawdy materialnej, zasady aktywnego udziału strony, zasady swobodnej oceny dowodów) – narusza standard sprawiedliwej i rzetelnej procedury przed organami władzy publicznej, stanowiącej element państwa prawnego w znaczeniu art. 2 Konstytucji. Brak możliwości podważenia w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. prawdziwości ustaleń faktycznych poczynionych przez organ kontroli ruchu drogowego w „informacji” prowadzi nie tylko do bezwzględego związania organu administracji (starosty) mającego rozstrzygnąć co do *meritum*. Zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności miało to, że takie rozumienie zakwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu proceduralnego dopuszcza możliwość wystąpienia sytuacji, w której norma prawa materialnego ujęta w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. – mająca charakter normy sankcjonującej – zostanie zastosowana także wtedy, gdy w rzeczywistości nie doszło do zrealizowania się jej hipotezy. Innymi słowy, art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. – w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie sądów administracyjnych – dozwala na zastosowanie sankcji prawnej (zatrzymania prawa jazdy) nawet wówczas, gdy faktycznie do naruszenia przepisów prawa o ruchu drogowym w ogóle nie doszło, na podstawie domniemania prawdziwości treści „informacji” sporządzonej przez funkcjonariusza policji lub innej uprawnionej służby, które to domniemanie nie może być przez stronę podważone w ramach postępowania administracyjnego przed starostą.

Zdaniem Trybunału, w państwie prawnym – w którym zasada praworządności dotyczy wszystkich postępowań przed organami władzy publicznej mającymi orzekać o sytuacji prawnej (prawach lub obowiązkach) jednostek – jednostka może ponosić odpowiedzialność prawną tylko wówczas, gdy zostanie ustalone przez organ stosowania prawa w sposób niebudzący obiektywnych wątpliwości, że do naruszenia przepisów prawa rzeczywiście doszło. Innymi słowy, nikt nie powinien ponosić dolegliwości (kary) za czyn, którego nie popełnił. W odniesieniu do odpowiedzialności karnej wymaganie to ma swoje zakotwiczenie w art. 42 Konstytucji. Jednak na mocy art. 2 Konstytucji odnosi się ono do wszelkich form i trybów stosowania sankcji prawnej. W efekcie decyzja organu władzy publicznej o zastosowaniu sankcji prawnej musi opierać się na prawdziwych ustaleniach faktycznych. W szczególności organ upoważniony do egzekwowania odpowiedzialności prawnej nie powinien opierać swojej decyzji wyłącznie na „informacji” przedstawionej przez funkcjonariusza publicznego, lecz musi – samodzielnie albo we współdziałaniu z właściwym organem (zob. art. 97 § 1 pkt 4 i art. 100 k.p.a.) – dokonać ustaleń faktycznych odpowiadających rzeczywistemu przebiegowi zdarzenia, co wymaga ustalenia wszystkich okoliczności mających znaczenie dla sprawy oraz uwzględnienia całokształtu materiału dowodowego podczas podejmowania decyzji. Z kolei strona postępowania nie może być pozbawiona prawa do obrony, w tym prawa do przedstawienia argumentów i dowodów na ich poparcie, do których organ musiałby się odnieść w toku postępowania i rozstrzygnąć o ich trafności (prawdziwości).

W niniejszym postępowaniu Trybunał podzielił zatem stanowisko Sejmu, że „brak zapewnienia jednostce jakichkolwiek możliwości prawnych kwestionowania ustaleń dokonanych przez kontrolującego [organ kontroli ruchu drogowego] jeszcze na etapie postępowania administracyjnego jest nie do pogodzenia z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej. Zasady te determinują obowiązek państwa w zapewnieniu jednostkom pewnego bezpieczeństwa

prawnego i ochrony przed arbitralnością decyzji organów państwowych. Obowiązek ten wyrażać się musi między innymi w zagwarantowaniu jednostce możliwości przedstawienia jej racji, wskazania dowodów potwierdzających jej stanowisko lub wnioskowania o przeprowadzenie takich dowodów z urzędu. Jednocześnie prawo do przedstawienia dowodów nie może być wyłącznie prawem natury formalnej. Zarówno organ jak i sąd muszą mieć obowiązek dowody te rozpatrzyć merytorycznie i wziąć je pod uwagę na etapie badania sprawy, a swoją decyzję oprzeć na całości zebranego materiału, kierując się zasadą prawdy materialnej” (stanowisko Sejmu z 3 marca 2022 r., s. 22).

Trybunał podkreślił, że wymagania te mają szczególne znaczenie w wypadku, gdy wynikiem postępowania administracyjnego ma być zatrzymanie prawa jazdy, czyli zastosowanie sankcji prawnej, która formalnie została ukształtowana przez ustawodawcę jako sankcja administracyjna, lecz której istota nie odbiega od podobnej sankcji w reżimie prawa o wykroczeniach, mianowicie zakazu prowadzenia pojazdu mechanicznego. Rację ma zatem Rzecznik Praw Obywatelskich, stwierdzając, że „[r]óżnica w charakterze tychże sankcji sama w sobie nie uzasadnia odstąpienia od zasady prawdy materialnej na gruncie postępowania administracyjnego i tym samym różnicowania gwarancji procesowych na niekorzyść podmiotów, o prawach których rozstrzyga organ administracyjny” (stanowisko RPO z 25 maja 2021 r., s. 10).

Niewątpliwie, czego Trybunał jest świadomy, wymaganie zapewnienia jednostce sprawiedliwego i rzetelnego postępowania przed organem władzy publicznej, zakładające konieczność wydania rozstrzygnięcia o jej prawach lub obowiązkach na podstawie ustaleń faktycznych zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy, nie uchyla w zupełności ryzyka wystąpienia błędów w procesie stosowania prawa. Niemniej przepisy proceduralne powinny być skonstruowane tak, aby minimalizować ryzyko oparcia rozstrzygnięcia na błędnych ustaleniach faktycznych. Ukształtowanie przez ustawodawcę środków i procedur mających na celu sanowanie – następczo – ewentualnych błędów w procesie stanowienia prawa (np. postępowań wznowieniowych w wypadku ujawnienia okoliczności nieznanych wcześniej organowi) jest zabiegiem koniecznym, lecz nie jest zabiegiem wystarczającym. Ustawodawca nie może konstruować przepisów w taki sposób, aby wyłączały możliwość dokonywania prawdziwych ustaleń faktycznych przez organ orzekający przed wydaniem rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach jednostki.

Trybunał raz jeszcze podkreślił przy tym, że wartość, jaką jest szybkość reakcji państwa na naruszenie prawa przez jednostkę, nie jest sama w sobie dostatecznym uzasadnieniem odstąpienia od zasady, wedle której reakcja taka może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy do naruszenia rzeczywiście doszło. Obiektywny charakter odpowiedzialności egzekwowanej w reżimie prawa administracyjnego sprzyja realizacji wartości szybkości (sprawności) postępowania, ponieważ zwalnia organ od konieczności ustalenia elementów podmiotowych czynu stanowiącego delikt (m.in. „winy” sprawcy, jego motywacji itp.). Nie może on być rozumiany jednak w taki sposób, że zwalnia organ administracji również od obowiązku oparcia decyzji o zastosowaniu sankcji (*in casu* o zatrzymaniu prawa jazdy) na prawdziwych ustaleniach faktycznych.

6.5. Aby uzasadnić takie rozumienie treści normatywnej art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 marca 2015 r., które obliguje starostę do zatrzymania prawa jazdy wyłącznie na podstawie informacji otrzymanej od organu kontroli ruchu drogowego, podnosi się – oprócz argumentu o nieuchronności i natychmiastowości reakcji państwa – jeszcze trojaki rodzaj argumenty. Po pierwsze, wskazuje się, że efektywność takiej sankcji z punktu widzenia jej funkcji prewencyjnej wymaga natychmiastowego wyeliminowania z ruchu drogowego kierującego pojazdem, który dopuścił się naruszenia opisanego w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. Po drugie, podkreśla się również, że kierujący pojazdem, który kwestionuje fakt popełnienia ta-

kiego naruszenia, ma możliwość dowodzić swoich racji w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, które to postępowanie gwarantuje mu środki obrony właściwe reżimowi prawa karnego (w znaczeniu szerokim). Po trzecie wreszcie, potwierdzenie w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, że do deliktu opisanego w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. w rzeczywistości nie doszło, stwarza zainteresowanemu możliwość wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. i, ewentualnie, dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa.

Zdaniem Trybunału, argumenty te nie uzasadniają dopuszczalności ograniczenia gwarancji sprawiedliwego i rzetelnego postępowania administracyjnego, które wymagają oparcia decyzji na prawdziwych ustaleniach faktycznych.

6.5.1. Trybunał, odnosząc się do pierwszego z wymienionych wyżej argumentów, dostrzegł, że ma on ograniczony walor perswazyjny. Zatrzymanie prawa jazdy na mocy decyzji administracyjnej oznacza bowiem – w wymiarze prawnym – czasowe zawieszenie prawa do korzystania z uprawnień, jakie wiążą się z posiadaniem prawa jazdy (zob. art. 104a ust. 1 pkt 2 u.k.p. w brzmieniu wynikającym z art. 4 pkt 35 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1997, ze zm.). Osoby, którym uprawnienia do kierowania pojazdami zostały zawieszane, uznaje się za nieposiadające uprawnień do kierowania pojazdami w zakresie i w okresie, w których uprawnienia te są zawieszane (zob. art. 104a ust. 5 u.k.p. w aktualnym brzmieniu). Zdaniem Trybunału, taki środek administracyjny może być uznany za adekwatny do osiągnięcia celu polegającego na zniechęceniu kierujących pojazdem do popełniania naruszeń przepisów ruchu drogowego (prewencja generalna), lecz nie daje gwarancji osiągnięcia celu ujmowanego jako wyeliminowanie – w sensie faktycznym – z ruchu drogowego kierowcy dopuszczającego się poważnego naruszenia przepisów prawa dotyczących ograniczenia prędkości na obszarze zabudowanym lub liczby przewożonych pasażerów (prewencja indywidualna). Zatrzymanie prawa jazdy samo w sobie nie oznacza, że kierujący pojazdem – który w przeszłości już dopuścił się naruszenia przepisów prawa o ruchu drogowym – zaniecha prowadzenia pojazdu silnikowego. Zdaje sobie zresztą z tego sprawę i ustawodawca, dając temu wyraz w art. 102 ust. 1d u.k.p. Przepis ten stanowi, że jeżeli osoba kierowała pojazdem silnikowym pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie m.in. art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy (a wtedy ponowne kierowanie pojazdem silnikowym w tym okresie stanowi przesłankę cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdem na podstawie art. 103 ust. 1 pkt 5 u.k.p.).

6.5.2. Trybunał, odnosząc się do drugiego argumentu, wskazuje, że ustawodawca w ten sposób ukształtował mechanizm reakcji państwa na czyny opisane w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., że co do zasady sankcja administracyjna ma zostać nałożona, zanim osoba kierująca pojazdem uzyska możliwość realizacji jej prawa do rozpatrzenia sprawy w sposób sprawiedliwy i rzetelny, z zachowaniem stosownych gwarancji procesowych, w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie. Ustawodawca, uwzględniając zapewne realia praktyki stosowania prawa, założył wręcz, że rozpoznanie sprawy w postępowaniu w sprawie o wykroczenie potrwa dłużej niż okres, na jaki sankcja zatrzymania prawa jazdy może być w ogóle nałożona w trybie administracyjnym. W myśl bowiem art. 102 ust. 3 u.k.p., jeżeli sprawa o naruszenie, o którym mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 u.k.p., została skierowana do rozpoznania przez sąd lub organ orzekający o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym i nie zakończyła się prawomocnym rozstrzygnięciem w okresie 3 miesięcy od dnia zatrzymania dokumentu (a w wypadku, o którym mowa w art. 102 ust. 1d u.k.p. – w okresie 6 miesięcy), dokument podlega zwrotowi. Innymi słowy, jednostka musi znieść dolegliwość wiążącą się z zatrzymaniem prawa jazdy zanim jej argumenty i dowody na ich poparcie, odnoszące się m.in. do nieprawidłowości pomiaru prędkości, zostaną rozpatrzone przez organ władzy pań-

stwowej. Sankcja administracyjna jest stosowana zanim spór co do samego faktu popełnienia naruszenia przepisów prawa zostanie rozstrzygnięty.

Jednocześnie Trybunał odnotował – wskazane we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego – ryzyko stosowania przepisów prawa przez organy kontroli ruchu drogowego w taki sposób, że w ogóle nie dojdzie do wszczęcia postępowania w sprawie o wykroczenie, a naruszenie prawa opisane w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. spotka się z reakcją państwa wyłącznie w trybie administracyjnym. Z tej perspektywy gwarancje procesowe, z jakich może skorzystać kierujący pojazdem w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie, mają charakter warunkowy i są zależne od czynności podjętych przez funkcjonariusza policji lub innej uprawnionej służby. Na skutek działania organów kontroli ruchu drogowego jednostka może nie mieć możliwości skorzystania z ochrony wynikającej z równoległości postępowania administracyjnego w sprawie zawieszenia prawa jazdy oraz postępowania w sprawie o wykroczenie.

Rozważania te nie mają tylko teoretycznego charakteru. W wyroku z 6 listopada 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 707/19, WSA w Warszawie zauważył, że jeśli równoległe do postępowania administracyjnego w sprawie o zatrzymanie prawa jazdy, w ramach którego strona postępowania kwestionuje prawidłowość przeprowadzenia kontroli drogowej i pomiaru prędkości, nie jest w ogóle wszczynane postępowanie w sprawie o wykroczenie, ponieważ funkcjonariusz policji ograniczył się do „pouczenia” kierującego pojazdem, to nie ma możliwości przeprowadzenia żadnego postępowania dowodowego: ani w postępowaniu administracyjnym (jeśli przyjmie się wykładnię wskazaną w uchwale NSA z 2019 r.), ani w postępowaniu w sprawie o wykroczenie. „Konsekwencją takiego stanu faktycznego i prawnego jest pozbawienie strony realnego prawa do sądu i możliwości zainicjowania jakiegokolwiek postępowania dowodowego w sprawie”. WSA w Warszawie podkreślił, że o ile środek administracyjny w postaci zatrzymania prawa jazdy realizuje cel prewencyjno-ochronny, o tyle „cel ten nie może jednak pomijać podstawowych praw strony wynikających z Konstytucji, w tym między innymi prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji), czy też prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w postępowaniu (art. 78 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji). O naruszeniu art. 78 Konstytucji można by mówić wówczas, gdyby tak została ukształtowana regulacja prawna (a nie jej stosowanie), że stronę postępowania pozbawiono by możliwości zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji”. Zdaniem WSA w Warszawie, jeśli nie istnieje równoległa ścieżka prawna umożliwiająca ocenę prawidłowości kontroli drogowej i pomiaru prędkości w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie, należy – uwzględniając prokonstytucyjną wykładnię regulacji ujętej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. i art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 2019 r. – uznać, że „nie zasługuje na zaakceptowanie taka wykładnia przepisów ustawy o kierujących pojazdami, według której informacja o wykroczeniu drogowym przekazana staroście przez Policję jest wystarczającą przesłanką dla zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., mimo że w wyniku zastosowania przez funkcjonariusza policji jedynie pouczenia kierujący pojazdem nie mógł i nie będzie już nigdy mógł skorzystać z prawa do zakwestionowania czynności podjętych przez policję w jego sprawie”. WSA w Warszawie podkreślił, że „sytuacja w której strona postępowania nie ma żadnej możliwości kwestionowania rozstrzygnięć, tj. istnieje praktyczny zakaz prowadzenia postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym w ramach wydawanej decyzji związanej (...), a także brak wszczęcia postępowania wykroczeniowego w wyniku «pouczenia» i odebranie tym samym prawa do dowodzenia swoich racji, może budzić i w ocenie składu orzekającego budzi zasadnicze wątpliwości w kontekście art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. (...) Jeśli oceniamy spójność systemową przepisów prawnych regulujących następstwa poważnych naruszeń prawa w ruchu drogowym, to należy podkreślić, że w rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie ma

konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie jest ona wprost wyartykułowana w Konstytucji, tak jak w art. 8 § 1 k.p.a., ale została uznana za składnik fundamentalnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zgodnie z tą zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru pozornych bądź też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych. Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację tego prawa, to znaczy sytuacji, gdy adresaci normy prawnej nigdy nie mogą z tej regulacji skorzystać. (...) Brak możliwości zaskarżenia czynności Policji, a więc brak możliwości rzeczywistej obrony własnych praw podmiotowych przez kierującego należy uznać za postać niedopuszczalnej luki w prawie, nie tylko aksjologicznej (odwołującej się do generalnych wartości), ale luki konstrukcyjnej. Prawa podmiotowe muszą być bowiem poważnie traktowane”.

6.5.3. W orzecznictwie sądów administracyjnych próbuje się uzasadnić przyjęte rozumienie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. również tym, że związanie starosty treścią „informacji” uzyskanej od organu kontroli ruchu drogowego nie zamyka stronie drogi domagania się wznowienia postępowania administracyjnego ani dochodzenia od Skarbu Państwa odszkodowania, gdyby w wyniku postępowania w sprawie o wykroczenie zostało prawomocnie stwierdzone, że popełnienie czynu opisanego w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. nie miało miejsca, a ustalenia organu kontroli ruchu drogowego, które stanowiły wyłączną podstawę zawieszenia prawa jazdy na mocy decyzji administracyjnej, oparte były na pomiarze przeprowadzonym w sposób błędny lub niezgodny z prawem. Wyjaśnia się, że odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia prawa, a oczywistą konsekwencją błędów funkcjonariuszy publicznych popełnianych podczas wykonywania czynności prowadzących do zatrzymania prawa jazdy są roszczenia odszkodowawcze osób dotkniętych taką sankcją.

Trybunał raz jeszcze podkreślił, że jest świadomy tego, iż błędy czy pomyłki są niejako wpisane w istotę stosowania prawa. Niemniej zasada państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji, wyklucza dopuszczalność takiego kształtowania rozwiązań proceduralnych, które zakładają przerzucenie na jednostkę negatywnych skutków błędów lub pomyłek funkcjonariuszy publicznych popełnionych podczas stosowania prawa. Tymczasem przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych rozumienie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. w istocie zakłada możliwość zastosowania sankcji polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy bez uprzedniego rozstrzygnięcia zarzutów odnoszących się do prawidłowości pomiaru prędkości. Dopiero jeśli wynik późniejszej analizy takich zarzutów w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie potwierdzi błąd w pomiarze lub wykaże niezgodność z prawem jego przeprowadzenia, osoba zainteresowana może – następczo – podejmować dodatkowe wysiłki (tj. wznowienie postępowania administracyjnego, żądanie odszkodowania od Skarbu Państwa) w celu odwrócenia konsekwencji nieprawidłowości obciążających działania aparatu władzy publicznej, których to wysiłków nie trzeba byłoby podejmować, gdyby (uprzednio) przed wydaniem decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy zostały rozstrzygnięte zarzuty dotyczące prawidłowości pomiaru prędkości oraz poczynione ustalenia faktyczne odpowiadające rzeczywistemu przebiegowi zdarzenia. Trybunał pragnie jednocześnie odnotować, że ani procedura wznowienia postępowania administracyjnego, ani możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa nie są w stanie odwrócić wszystkich negatywnych konsekwencji w życiu prywatnym, rodzinnym czy zawodowym, jakich doświadczyła jednostka w okresie, na jaki prawo jazdy zostało jej zatrzymane.

6.6. Trybunał, uwzględniając powyższe argumenty, a w szczególności zasadę, w myśl której w demokratycznym państwie prawnym jednostka może podlegać karze jedynie wów-

czas, gdy fakt naruszenia przez nią prawa został stwierdzony na podstawie ustaleń faktycznych odpowiadających rzeczywistemu przebiegowi zdarzenia, orzekł, że art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 20 marca 2015 r., rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

7. Umorzenie postępowania w zakresie wzorców wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

W niniejszym postępowaniu Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zgodności art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r. (w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie sądowym) z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, z powodu zbędności wydania wyroku.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym w jego orzecznictwie poglądem, jeśli Trybunał stwierdza niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji chociażby z jednym ze wskazanych wzorców kontroli, postępowanie w zakresie badania zgodności tej regulacji z pozostałymi wzorcami kontroli podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność wyrokowania (zob., spośród ostatnich, wyrok z 24 lutego 2021 r., sygn. SK 39/19, OTK ZU A/2021, poz. 14, wraz ze wskazanymi tam judykataми). Stwierdzenie niezgodności kontrolowanej normy z jednym ze wzorców kontroli pozwala bowiem osiągnąć zasadniczy cel postępowania sądowokonstytucyjnego, jakim jest wyeliminowanie takiej wadliwej normy z systemu prawnego.

W niniejszym postępowaniu Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2015 r., rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. W efekcie, wywiedziona z tego przepisu w orzecznictwie sądowym treść normatywna traci moc obowiązującą. Nie było w niniejszym postępowaniu potrzeby dodatkowej oceny zgodności takiej normy z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji, zwłaszcza że zarzuty jej niezgodności z tymi dwoma wzorcami miały charakter pochodny względem podstawowego zarzutu dotyczącego niezgodności ze standardem sprawiedliwej (rzetelnej) procedury na etapie postępowania administracyjnego przed starostą w sprawie o zatrzymanie prawa jazdy. Problem niedostatecznej efektywności kontroli w trybie odwoławczym (art. 78 Konstytucji) oraz w ramach postępowania przed sądem administracyjnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji) stanowiły – w ujęciu wnioskodawcy – pochodną związania organu pierwszej instancji (starosty) treścią informacji uzyskanej od organu kontroli ruchu drogowego oraz konieczności wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., bez możliwości uwzględnienia w postępowaniu dowodowym (z urzędu lub na wniosek strony) dowodów mogących podważać prawdziwość ustaleń organu kontroli ruchu drogowego co do faktu popełnienia naruszenia.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.