



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 kwietnia 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Borowiec
Sędzia NSA Elżbieta Kremer
Sędzia del. WSA Dariusz Chaciński (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 10 kwietnia 2018 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej [REDAKTED]
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 7 kwietnia 2017 r. sygn. akt VII SA/Wa 1038/16
w sprawie ze skargi [REDAKTED]
na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie
z dnia 14 marca 2016 r. nr KOC/1275/Ru/16
w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy

- 1) uchyla zaskarżony wyrok, zaskarżoną decyzję oraz decyzję Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 22 lutego 2016 r. nr AO-D-I-II.5430.6.3.2016.JNO;
- 2) zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie na rzecz [REDAKTED] kwotę 780 (słownie: siedemset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżonym skargą kasacyjną wyrokiem z 7 kwietnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 1038/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę [REDAKTOWANE] na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 14 marca 2016 r., nr KOC/1275/Ru/16, w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy.

W uzasadnieniu wyroku Sąd przedstawił następujący stan sprawy.

Do Urzędu m.st. Warszawy wpłynęło pismo z Komendy Stołecznej Policji Wydziału Ruchu Drogowego z 5 stycznia 2016 r. informujące o kierowaniu przez [REDAKTOWANE] pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Pismem z 12 stycznia 2016 r. Prezydent m.st. Warszawy zawiadomił [REDAKTOWANE] o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zatrzymania prawa jazdy, po czym decyzją z 22 lutego 2016 r. orzekł o zatrzymaniu [REDAKTOWANE] na okres 3 miesięcy, tj. od 5 stycznia 2016 r. do 5 kwietnia 2016 r., prawa jazdy kategorii B nr [REDAKTOWANE] wydanego przez Prezydenta m.st. Warszawy.

[REDAKTOWANE] złożył odwołanie od ww. decyzji podnosząc naruszenie art. 75 § 1 k.p.a. w zw. z art. 29a, art. 8 pkt 2 ustawy prawo o miarach (Dz. U. z 2001 r., nr 63, poz. 636) poprzez dopuszczenie dowodu z pomiaru urządzeniem, któremu Główny Urząd Miar wydał świadectwo legalizacji ponownej z naruszeniem przepisów ustawy prawo o miarach, obrazę art. 77 § 1 k.p.a., poprzez brak podjęcia działań zmierzających do wyczerpującego zebrania materiału dowodowego i jego rozpatrzenia, art. 80 k.p.a. poprzez przyjęcie jako dowodu w sprawie wniosku KSP, mimo braku orzeczenia sądu, art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. poprzez wydanie decyzji w sytuacji przesłanki do zawieszenia ze względu na konieczność rozpatrzenia zagadnienia wstępnego przez sąd powszechny, obrazę art. 42 ust. 3 Konstytucji RP przez naruszenie gwarantowanej każdemu obywatelowi RP zasady domniemania niewinności, obrazę art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez przejęcie przez Prezydenta m.st. Warszawy kompetencji niezależnego sądu i stwierdzenie winy skarżącego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Warszawie decyzją z 14 marca 2016 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję.

Organ odwoławczy wskazał, że jak stanowi art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r. poz. 155 ze zm.), starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na

kierowanie tramwajem, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Stosownie do art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami starosta wydaje decyzję, o której mowa w ust. 1 pkt 4 lub 5, na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 541) – do dnia 3 stycznia 2016 r., podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a) ustawy prawo o ruchu drogowym.

Organ II instancji wskazał w związku z tym, że decyzja wydawana przez właściwego starostę (w niniejszej sprawie Prezydenta m.st. Warszawy) na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami nie jest decyzją wydawaną w ramach uznania administracyjnego, a organ administracyjny związany jest uzyskaną informacją o zatrzymaniu kierowcy prawa jazdy, na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a) ustawy prawo o ruchu drogowym, w związku z przekroczeniem przez kierowcę dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Dalej organ stwierdził, że mając na względzie powyższe, w związku z uzyskaniem informacji z Komendy Stołecznej Policji o kierowaniu przez [REDAKTURA] pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy – Prawo o ruchu drogowym, to jest z powodu przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym, Prezydent m.st. Warszawy miał obowiązek, na mocy art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, wszcząć postępowanie i wydać decyzję o zatrzymaniu [REDAKTURA] prawa jazdy na okres 3 miesięcy.

SKO stwierdziło zatem, że decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy jest prawidłowa i jak wynika z akt postępowania została wydana po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym, w którym strona miała zapewnione prawo czynnego udziału. Jednocześnie organ odwoławczy wskazał, że argumenty podniesione w odwołaniu nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Podkreślono, że w świetle przepisów, nawet toczące się postępowanie w sprawie o wykroczenie jest dla sprawy zatrzymania prawa jazdy na 3 miesiące bez znaczenia, o czym świadczy chociażby treść art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami. Przepis

ten stanowi, że 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. Z przepisu tego wynika, że ustawodawca dopuścił sytuację, w której kwestia naruszenia (w tym nałożenia mandatu) będzie stanowić przedmiot sporu pomiędzy kierowcą, a organem kontroli ruchu drogowego, jednakże w każdej sytuacji, niezależnie od toczącego się sporu, prawo jazdy podlega zatrzymaniu na okres 3 (lub 6 miesięcy), a dokument zwracany jest po upływie tego okresu.

Skargę na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 14 marca 2016 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] Zaskarżonej decyzji zarzucił:

I. naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami w zw. z art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. poprzez taką interpretację art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, jakoby przepis ów zawieszał obowiązywanie przepisów dotyczących:

- zgromadzenia przez organ w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, a następnie wyczerpującego rozpatrzenia całokształtu tego materiału celem prawidłowego ustalenia podstawy faktycznej decyzji administracyjnej;
- uwzględniania z urzędu słusznego interesu obywateli;
- swobodnej oceny materiału dowodowego;

2. art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz innych ustaw (znowelizowanego art. 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw) w zw. z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami w zw. z art. 7 k.p.a. poprzez przyjęcie błędnej jego interpretacji, że podstawą zatrzymania przez starostę prawa jazdy jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy przez policję, a nie fakt rzeczywistego przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym - a tym samym błędne przyjęcie, iż zasada prawdy obiektywnej nie ma zastosowania do postępowania administracyjnego w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy za przedmiotowy czyn;

3. art. 29a ustawy z dnia 11 maja 2001 o miarach w zw. z art. 6 k.p.a., poprzez błędną jego interpretację przyjmującą, że przyrządy pomiarowe (w tym przyrząd Rapid 1A)

mogły być legalizowane po dniu 31 grudnia 2013 r., a tym samym, że pomiar prędkości wykonany takim nielegalnie zalegalizowanym urządzeniem może stanowić legalny dowód w postępowaniu administracyjnym;

II. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.

1. art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a., poprzez wydanie decyzji w sytuacji istnienia przesłanki do zawieszenia postępowania ze względu na konieczności rozpatrzenia zagadnienia wstępnego przez sąd powszechny;

2. art. 7 k.p.a. poprzez odstąpienie od podjęcia jakichkolwiek kroków zmierzających do wyjaśnienia sprawy - w sytuacji, gdy strona od samego początku kwestionuje fakt, iż dokonała rzeczywistego przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym;

3. art. 8 k.p.a. poprzez przyjęcie sprzecznej z prawem reguły interpretacji i rozstrzygnięcia wątpliwości na niekorzyść obywatela, w szczególności poprzez zupełnie pominięcie w procesie rozstrzygnięcia (oraz uzasadniania rozstrzygnięcia) następujących okoliczności:

- ręczny miernik prędkości typu Rapid 1A nie identyfikuje pojazdów, których prędkość jest mierzona;

- ręczny miernik prędkości typu Rapid 1A nie rozróżnia kierunków jazdy;

- w miejscu, w którym dokonywany był pomiar są cztery pasy ruchu (po dwa w obu kierunkach jazdy);

- ręczny miernik prędkości nie posiada funkcji rejestrowania wykonanych pomiarów - nie można zatem wykluczyć, iż [REDAKTOWANE] próbowano (i nadal próbuje się) przypisać pomiar wykonany wcześniej innemu kierującemu;

- na pasach ruchu w czasie pomiaru znajdowało się równocześnie kilka pojazdów;

- pod miejscem, w którym dokonywany był pomiar przebiega obwodnica Warszawy, po której poruszała się nieoznaczona ilość pojazdów, a pomiar prędkości wykonany przez funkcjonariuszkę policji mógł dotyczyć któregoś z pojazdów przejeżdżających tą obwodnicą;

- sierżant Ewa Czubak nie posiadała żadnego przeszkolenia w zakresie obsługi miernika prędkości typu Rapid 1A i – jak wskazują źródła osobowe – w dniu 5 stycznia 2016 r. obsługiwała miernik Rapid-1A po raz pierwszy w życiu;

- sierżant Ewa Czubak nie odbyła przeszkolenia w zakresie RD, które winni posiadać wszyscy policjanci drogówki – nie posiadała zatem podstawowych wiadomości z zakresu ruchu drogowego;

4. art. 7 w zw. z art. 75 § 1 k.p.a. poprzez niedopuszczenie jako dowodu:

- dowodu z nagrania video wykonanego w dniu 5 stycznia 2016 r. w miejscu zdarzenia ukazującego okoliczności i przebieg pomiarów wykonywanych przez funkcjonariuszkę policji;
- dowodu z nagrania video, wykonanego 5 stycznia 2016 r., obrazującego jak funkcjonariuszka Ewa Czubak była uczona procedur – jak postępować po zatrzymaniu kierowcy – tzn. jaki dokument wypisać, do kogo zadzwonić aby umówić datę przesłuchania itp.;
- dowodu z instrukcji obsługi ręcznego miernika prędkości Rapid 1A – na okoliczność, że pomiar wykonywany tym urządzeniem może ulec zniekształceniu na skutek wielu różnych działań i okoliczności, np. w sytuacji gdy jest używany w polu elektromagnetycznym emitowanym przez linie wysokiego napięcia lub też gdy funkcjonariusz wykonujący pomiar posiada przy sobie telefon komórkowy.

Podnosząc te zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz decyzji Prezydenta m. st. Warszawy z 22 lutego 2016 r.

Oddalając skargę wskazanym na wstępie wyrokiem z 7 kwietnia 2017 r., VII SA/Wa 1038/16, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że niewątpliwym jest, że w dniu 11 stycznia 2016 r. do Urzędu m.st. Warszawy wpłynęło pismo z Komendy Stołecznej Policji Wydziału Ruchu Drogowego z 5 stycznia 2016 r. informujące o kierowaniu przez [REDAKTURA] pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Okoliczność ta zobowiązywała organ I instancji do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania zakończonych wydaniem decyzji o zatrzymaniu skarżącemu prawa jazdy na okres 3 miesięcy oraz do nadania tej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Przepis art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami stanowi, że starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Czas, na który orzeka się o zatrzymaniu prawa jazdy określa art. 102 ust. 1c tej ustawy, stanowiąc, że decyzję w powyższym przedmiocie wydaje się na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Z powyższej regulacji wynika, że o zatrzymaniu prawa jazdy organ orzeka obligatoryjnie.

Jak słusznie wskazał organ odwoławczy, 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

art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 541) do dnia 3 stycznia 2016 r. (po ostatniej nowelizacji tego przepisu do dnia 8 czerwca 2018 r.) podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy prawo o ruchu drogowym. Przepis ten przesądza, że jedyną i wyłączną okolicznością, która stanowi 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 woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy prawo o ruchu drogowym. Tym samym organ prowadzący postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów, na okoliczność potwierdzenia, czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

W świetle powyższych unormowań, zdaniem Sądu I instancji, zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia prawa materialnego nie mogą być uznane za uzasadnione. Z tych względów za chybione należało też uznać zarzuty skargi odnoszące się do sposobu prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organy w przedmiotowym postępowaniu. Jedynym istotnym dowodem w sprawie jest informacja udzielona na podstawie wyżej wymienionych przepisów. Odnośnie kwestii niekonstytucyjności przepisów stanowiących podstawę zaskarżonej decyzji Sąd I instancji wskazał, że konstytucyjność przepisów przewidujących zatrzymanie prawa jazdy na okres trzech miesięcy w sytuacji przekroczenia dozwolonej prędkości o ponad 50 km/h na terenie zabudowanym, nie została do chwili obecnej zakwestionowana, a więc organ był zobowiązany do ich zastosowania.

Sąd I instancji dostrzegł, że stanowisko sądów administracyjnych nie jest w zakresie rozpatrywanego zagadnienia jednolite. Wyrażany jest też pogląd o konieczności zawieszenia postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, w sytuacji prowadzonego przed sądem powszechny postępowania w związku z zakwestionowaniem popełnienia przedmiotowego wykroczenia. Z tym stanowiskiem Sąd I instancji się nie zgodził. Przeciwno takiemu stanowisku przemawia w

szczegółności art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 541) w brzmieniu obowiązującym do 8 czerwca 2018 r. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że podstawą wydania decyzji, a nie wszczęcia postępowania, jest informacja udzielana w opisanym wyżej trybie.

Poza tym słusznie organ odwoławczy wskazał, że ustawodawca wprost określił sytuację procesowego kwestionowania popełnienia wykroczenia, ustalając w art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami, że 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. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że prawomocność ukarania nie jest konieczna do zatrzymania prawa jazdy.

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 kwietnia 2017 r., VII SAWa 1038/16, wniósł [REDAKTED]
Zaskarżając wyrok w całości zarzucił mu naruszenie:

1. prawa materialnego, mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 1 Protokołu nr 1 do konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. w zw. z art. 14 EKPCz i art. 6 EKPCz w zw. z art. 45 Konstytucji RP, w zw. z art. 177 Konstytucji RP w zw. z art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że wyłącznie informacja z policji jest wystarczającą przesłanką zatrzymania prawa jazdy, nawet w sytuacji, gdy pomiar prędkości jest oczywiście błędny i jest dokonany nieprawidłowym urządzeniem, które obecnie nie powinno być stosowane;
2. naruszenie przepisów postępowania, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 3 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez nierozpoznanie zarzutów skarżącego, w zakresie:
 - a) naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 29a ustawy z dnia 11 maja 2001 o miarach w zw. z art. 6 k.p.a., gdzie kwestionowano możliwość korzystania z urządzenia RAPID 1A;
 - b) naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 97 § 1 pkt. 4 k.p.a., poprzez wydanie decyzji w sytuacji istnienia przesłanki

do zawieszenia postępowania ze względu na konieczności rozpatrzenia zagadnienia wstępnego przez sąd powszechny, gdzie przesłuchanie policjantki i złożenie załączonej do skargi opinii prawnej, skutkowało wywołaniem opinii biegłego, czy pomiar był prawidłowy

- co miało istotny wpływ na wydanie wyroku oddalającego skargę przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w sytuacji, gdy normy te obligowały Sąd do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.) – p.p.s.a. – skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, albowiem zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. rozpoznając sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozagę jedynie nieważność postępowania. Przestanki nieważności określone w art. 183 § 2 p.p.s.a. w tej sprawie nie wystąpiły.

Kontrolując zatem zgodność z prawem zaskarżonego wyroku w granicach skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny ograniczył tę kontrolę do wskazanych w niej zarzutów, powołanych w ramach obydwu podstaw kasacyjnych (art. 174 pkt 1 i 2 p.p.s.a.). Rozpatrywana pod tym kątem skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy.

Kluczowa dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest ocena poprawności stanowiska Sądu I instancji, który uznał, że 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 art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 541) do dnia 3 stycznia 2016 r. (po ostatniej nowelizacji tego przepisu do dnia 8 czerwca 2018 r.) podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących

pojazdami jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy prawo o ruchu drogowym. Zdaniem Sądu I instancji przepis ten (art. 7 ustawy z 20 marca 2015 r.) przesądza, że jedynym i wyłącznym dowodem, który stanowi o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest wskazana wyżej informacja Policji.

W okolicznościach niniejszej sprawy z tak jednostronną wykładnią, opartą tylko na gramatycznej treści art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, nie można się zgodzić, gdyż 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). Należy bowiem pamiętać, że „Wykładnią prawa jest operacja myślowa nie ograniczająca się do wykładni jednego przepisu (zwłaszcza ograniczona jedynie do wykładni językowej), lecz operacja w toku której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów (M. Zieliński: Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego, WN UAM 1972 s. 26 i n.; Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, LexisNexis 2012 s. 47 i n.; Z. Ziemiński, Logika praktyczna, PWN 2002 s. 230). Podstawą orzekania przez organy stosujące prawo nie jest przepis prawny, lecz norma prawna, w praktyce wywiedziona z szeregu przepisów prawnych” (zob. wyrok NSA z 12 kwietnia 2013 r., II OSK 2417/11, LEX nr 1337368). Ponadto konstytucyjny model zasady pierwszeństwa Konstytucji zakłada jednak jej realizację „równocześnie na dwóch płaszczyznach – generalno-abstrakcyjnej, gdzie gwarantuje ją Trybunał Konstytucyjny i konkretno-indywidualnej, gdzie gwarantują jej realizację sądy (zob. P. Tuleja, Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy), Kraków 2003, s. 375). W rezultacie mamy do czynienia ze swego rodzaju „promieniowaniem Konstytucji”, które wiąże się z „istotną zmianą stylu uprawiania prawa, zakładającą silne «powiązanie aksjologiczne» wszystkich składników systemu prawnego, konieczność uwzględniania konsekwencji, które wykraczają poza poprawność dogmatycznej analizy dokonywanej jedynie z perspektywy konkretnej gałęzi czy dyscypliny prawa. (...) Konieczne staje się (...) uwzględnienie szerszej perspektywy, obejmującej założenia, cele i wartości systemu dekodowane z samej Konstytucji (M. Safian, Wprowadzenie, w: M. Safian, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Warszawa 2016, str. 86; zob. też T. Grzybowski, Ważenie zasad prawa przez sądy administracyjne, BO NSA).

Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Z przepisu tego wynika, że zatrzymanie prawa jazdy jest następstwem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej 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 ustawy prawo o ruchu drogowym, co Sąd I instancji odkodował wyłącznie z art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. 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 ustawy o kierujących pojazdami.

Zauważyć w związku z tym należy, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2009 r., P 46/07 (OTK-A 2009/8/126), orzekając o niezgodności z Konstytucją 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.) w uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdził m.in., że kwestionowana regulacja narusza w szczególności zasadę sprawiedliwej procedury. „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. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za ugruntowany można też uznać pogląd, że

"sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania" (wyrok z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554) oraz: "zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć" (wyrok z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31, s. 409)" – zob. pkt 3.5. uzasadnienia wyroku TK z 22 września 2009 r., P 46/07.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy zauważyć należy, 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 ustawy prawo o ruchu drogowym, kierujący pojazdem musi mieć możliwość weryfikacji informacji przedstawionej przez Policję. Jeśli weryfikacji tej nie może dokonać bezpośrednio organ ani sąd administracyjny (jak w tym przypadku), a kompetentny jest do tego sąd powszechny (w sprawie dotyczącej wykroczenia), to organ administracji powinien zawiesić postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, w oparciu o art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a., do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez sąd powszechny. W przeciwnym razie może się okazać, że rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, zostanie oparte na 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). Tak więc użyte w art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw stwierdzenie, że podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami, jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy prawo o ruchu drogowym, należy odczytywać w ten sposób, że w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, podstawa wydania decyzji w postaci informacji Policji nie zawsze musi oznaczać, że jest to wyłączny i nieweryfikowalny dowód na przekroczenie przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Rozstrzygnięcie oparte na takim dowodzie nie może być bowiem arbitralne, wydane z naruszeniem powyższych zasad konstytucyjnych.

W okolicznościach tej sprawy za uzasadniony należało zatem uznać zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na błędną wykładnię art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015

r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami, w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji R.P. Przy czym odwołanie się Sądu I instancji przy wykładni art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. do art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami, który stanowi, że jeżeli w okresie trzech miesięcy (na który to okres zatrzymuje się prawo jazdy) nie zostało zakończone postępowanie sądowe (karne) lub dyscyplinarne, dokument podlega zwrotowi, nie niweczy wniosków systemowych, wynikających z norm konstytucyjnych. W konsekwencji, zasadny jest również zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) p.p.s.a. w zw. z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Ten ostatni przepis może mieć charakter mieszany, zarówno normy materialnej, która zakazuje wkraczania w kompetencje innego organu lub sądu, albo procesowej, jako nakaz powstrzymania się od rozstrzygania sprawy do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego.

Za bezprzedmiotowe uznać za to należało wypowiedanie się w przedmiocie naruszenia art. 29a ustawy o miarach, jako że jest to część zagadnienia dotyczącego weryfikacji pomiaru prędkości, które należy do kompetencji sądu powszechnego, orzekającego w przedmiocie ewentualnego wykroczenia drogowego.

Ponadto, zakwestionowanie wykładni art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, przyjętej przez Sąd I instancji, z punktu widzenia zasady sprawiedliwości proceduralnej (art. 45 ust. 1 Konstytucji), zwalnia z oceny, czy wykładnia tego przepisu naruszyła również majątkowe prawa podmiotowe skarżącego (zarzuty dotyczące naruszenia art. 64 ust. 1-3 Konstytucji oraz przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności), gdyż byłoby to co najmniej przedwczesne, jeśli w ogóle zatrzymanie prawa jazdy można rozpatrywać w kategorii naruszenia praw majątkowych.

Rozpatrując ponownie sprawę organ uwzględni wykładnię prawa przedstawioną w rozważaniach Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Mając to na uwadze, na podstawie art. 188 w zw. z art. 193 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) oraz art. 135 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.