

L. dz. 4/19

Nysa, dn. 14.03.2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Sygn. akt: I OPS 3/18

OPINIA AMICUS CURIAE

Stowarzyszenia Prawo na Drodze w sprawie podjęcia uchwały abstrakcyjnej mającej wyjaśnić rozumienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Stowarzyszenie Prawo na Drodze (dalej jako: „SPnD”) pragnie przedstawić niniejszą opinię przyjaciela sądu w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich – zagadnienia prawnego przedstawionego składowi 7 sędziów NSA wyrażonego w pytaniach:

1) Czy podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. 2017 poz. 978, z późn. zm.) w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 541, z późn. zm.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym?

2) Czy prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018 poz. 2096, dalej „k.p.a.”) w postępowaniu w przedmiocie

zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. 2017 poz. 978, z późn. zm., dalej jako „u.k.p.”).

I. Wstęp:

Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) to znana w praktyce sądów zagranicznych i stosowana również w kilkudziesięciu sprawach w Polsce, forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych, w przypadku, gdy w związku z celami działalności takiej organizacji zachodzi taka potrzeba. Opinia przyjaciela sądu ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Amicus Curiae pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawiane przez strony w postępowaniu, a które leżą w gestii zainteresowań organizacji pozarządowej.

II. Interes społeczny SPnD:

SPnD jest organizacją społeczną, której statutowym celem jest w szczególności monitorowanie procesów stosowania prawa przez organy władzy publicznej, pomoc prawna i techniczna na rzecz uczestników ruchu drogowego. Kluczowym zainteresowaniem SPnD jest ochrona kierujących pojazdami. Nasze stowarzyszenie od początku wejścia w życie spornych przepisów pozwalających na zatrzymanie prawa jazdy, kontrolowało zwłaszcza te postępowania, w których doszło do odmowy przyjęcia mandatu karnego i kwestionowania pomiaru prędkości. Członkowie SPnD wielokrotnie byli świadkami ogłaszania wyroków w sądach powszechnych, gdzie kierowca uniewinniany był od popełnionego wykroczenia przekroczenia prędkości. SPnD pomagało poszkodowanym kierowcom pisać skargi do sądów administracyjnych na decyzje o zatrzymaniu prawa jazdy, które kończyły się powodzeniem.¹ SPnD z wielkim

¹ por. wyroki: WSA w Opolu z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 400/16, LEX nr 2202321; WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po 745/17, LEX nr 2444365; WSA w Bydgoszczy z dnia 2 października 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 862/18, LEX nr 2579471)

zaangażowaniem analizowało orzecznictwo sądowno-administracyjne w tym zakresie, należy wskazać, że niniejsze postępowanie zostało wszczęte pośrednio dzięki naszej inicjatywie. W lipcu 2018 r. SPnD skierowało wniosek do RPO, aby wniósł on podjęcie uchwały abstrakcyjnej przez NSA formułując podobne pytania. Wydaje się, iż RPO przekonała nasza argumentacja, skoro postanowił wystąpić ze stosownym wnioskiem do NSA.

Z uwagi na powyższe SPnD uznało za zasadne skierowanie do NSA opinii *amicus curiae*. Jej celem będzie wypowiedzenie w kwestii stanu prawnego sprawy, a w szczególności odniesienie się do kwestii uzależnienia postępowania administracyjnego od zagadnienia wstępnego w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego oraz adekwatnych gwarancji procesowych w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym, na gruncie wartości konstytucyjnych i konwencyjnych.

III. Geneza obecnego kształtu procedury zaskarżania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy:

W myśl art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2018 poz. 1990 z późn. zm., dalej jako „u.p.r.d”), Policjant zatrzyma prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym. Z kolei Starosta na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dozwoloną prędkość o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym. Zgodnie z art. 102 ust. 1c u.k.p. decyzja zostaje wydana na okres 3 miesięcy, z rygorem natychmiastowej wykonywalności oraz zobowiązuje kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany podczas kontroli drogowej. Z kolei zgodnie z art. 102 ust. 1d u.k.p., jeżeli kierujący pomimo wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy albo pomimo zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.r.d. nadal dopuszcza się prowadzenia pojazdu, Starosta wydaje kolejną decyzję, którą przedłuża okres zatrzymania prawa jazdy do 6 miesięcy, a jeżeli decyzja, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie została jeszcze wydana Starosta wydaje tę decyzję na okres 6

miesiący. Starosta musi wydać decyzję w ciągu 21 dni od dnia powzięcia informacji o popełnionym wykroczeniu (art. 102 ust. 1d u.k.p.). Ponadto przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 541 z późn. zm.) stanowi, iż podstawą wydania decyzji jest informacja od podmiotu, który stwierdził popełnienie naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.r.d.

Z literalnego brzmienia powyższych przepisów wynika, że Starosta zmuszony jest wydać decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące i nie może weryfikować jej pod względem merytorycznych przesłanek popełnienia wykroczenia – tak ten przepis jest zazwyczaj stosowany przez organy administracji publicznej – a co najgorsze, takie stanowisko otrzymało aprobatę w sporej części orzeczeń sądów administracyjnych². Zgodnie z procedurą administracyjną, kierujący może złożyć odwołanie w ciągu 14 dni od dnia otrzymania decyzji, do właściwego Samorządowego Kolegium Odwoławczego, jednak okoliczność ta nie wstrzymuje wykonania decyzji. SKO powinno sprawę rozpoznać podobnie jak starosta w ciągu 21 dni, decyzja SKO jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie. Niezadowolony kierowca może złożyć skargę do sądu administracyjnego, który nie ma ustalonego terminu rozpoznania sprawy (w praktyce rozpoznanie trwa około pół roku). Od orzeczenia WSA przysługuje skarga kasacyjna do NSA, gdzie rozpoznanie sprawy trwa przeciętnie 1,5-2 lat.

Literalne interpretowanie ww. przepisów jest w oczywisty sposób wadliwe i prowadzi do tego, że procedura administracyjna oraz sądowno-administracyjna nie zapewnia kierującym realnego prawa dostępu do sądu. Po pierwsze powyższa interpretacja wprowadza automatyzm, bowiem nie są brane pod uwagę żadne elementy o charakterze subiektywnym. Z automatyzmem tym zostało zespolone postępowanie administracyjne, jak i sądowno-administracyjne. W zasadzie o zatrzymaniu prawa jazdy decyduje funkcjonariusz dokonujący kontroli drogowej, a nie organ administracji

² Por. wyroki: WSA w Gdańsku z dnia 11 października 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 614/18, LEX nr 2572207; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lipca 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 401/18, LEX nr 2523509; wyrok NSA z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, LEX nr 2502250.

publicznej, czy w dalszej kolejności sąd – skoro informacja od organu kontroli stanowi wyłączną podstawę wydania decyzji.

Ponadto brak adekwatnych gwarancji procesowych jest spowodowany również przewidzianym trybem zaskarżenia decyzji Starosty w kontekście czasookresu zatrzymania prawa jazdy na 3 miesiące, zestawiając ten okres z terminami zaskarżenia i rozpoznania sprawy przez SKO i WSA. Automatyzm w nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonywalności ze stosunkowo krótkim okresem na jaki zatrzymuje się prawo jazdy prowadzi do sytuacji, w której odwołanie od decyzji organu I instancji, praktycznie następuje po upływie okresu, na który zatrzymano prawo jazdy - w szczególności rozpoznanie sprawy przez WSA. Z kolei ewentualne wydanie wyroku uniewinniającego w postępowaniu wykroczeniowym i stwierdzenie bezprawności wydania decyzji przez sądu stanowi o iluzorycznym prawie dostępu do sądu.

IV. Ukształtowanie orzecznictwa sądowno-administracyjne w przedmiocie zatrzymania:

Po wejściu życie spornych przepisów orzecznictwo było raczej jednolite, które uznawało, iż *„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 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 powiedzenia, 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.”*³

Po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15 mimo faktu, iż Trybunał uznał, że zarówno przed organem I i II instancji,

³ por. wyroki: WSA w Krakowie z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt III SA/Kr 74/16, LEX nr 2069116; WSA w Bydgoszczy z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1025/15, LEX nr 1998112).

jak i przed sądem administracyjnym można podnosić okoliczności co do błędnego pomiaru prędkości, część składów orzekających nadal prezentuje powyższy pogląd⁴. Ponadto zaznaczyć należy, że przy takiej wykładni Sądy te wskazują, że gdyby ustawodawca chciał uzależnić możliwość zatrzymania prawa jazdy od wyników innego postępowania lub wyroku sądu wprost wskazałby na ten fakt. Nie można zatem przyjąć, że zakończenie postępowania w sprawie o wykroczenie stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Zauważyć nadto trzeba, że gdy w toku postępowania w sprawie o wykroczenie ustalone zostanie, iż obwiniony kierowca nie popełnił zarzucanego mu czynu przysługiwać mu będzie środek prawny w postaci wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.

W orzecznictwie zafunkcjonowała także druga linia orzecznicza, zgodnie z którą „kiedy strona wyraźnie przeczy przekroczeniu dozwolonej prędkości i odmawia przyjęcia mandatu karnego, rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami nie może opierać się wyłącznie na przekazanej przez Policję notatce o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym.” Sądy te jednocześnie wskazują, że postępowanie przed sądem powszechnym prowadzone w zw. z odmową przyjęcia mandatu karnego jest zagadnieniem wstępnym⁵.

V. Znaczenie wyroku TK w kontekście konstytucyjności przedmiotowych przepisów:

Należy przede wszystkim wskazać, iż TK kontrolował zgodność art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.r.d., z przepisami art. 2 i 45 ust. 1

⁴ por. wyroki: NSA z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, LEX nr 2502250; WSA w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/OI 209/18, LEX nr 2504549; WSA w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 900/17, LEX nr 2470992; WSA w Gliwicach z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/GI 1098/17, LEX nr 2458322; WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1352/17, LEX nr 2443748)

⁵ por. wyroki: NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17, LEX nr 2590985; WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 32/18, LEX nr 2486047; WSA w Gliwicach z dnia 24 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/GI 806/17, LEX nr 2408637; WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Wr 324/17, LEX nr 2333987; WSA w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1439/16, LEX nr 2284665; WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Go 1025/16, LEX nr 2247550; WSA w Opolu z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 400/16, LEX nr 2202321; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt III SA/Gd 812/16, LEX nr 2183065).

Konstytucji RP i uznał wyrokiem z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, przepisy te za niezgodne tylko w takim zakresie, jakim nie przewidują sytuacji stanu wyższej konieczności, jednak co istotniejsze w niniejszej sprawie – kluczowe są rozważania Trybunału w kontekście wskazywanych przez RPO wątpliwości co do braku gwarancji procesowych w tak uregulowanej procedurze administracyjnego zatrzymania prawa jazdy, w kontekście weryfikacji okoliczności dotyczących błędnego pomiaru prędkości.

Trybunał w tym zakresie istotnie wskazał, iż „Należy jednak zauważyć, że wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 kpa). Organy są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 ust. 1 kpa) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 ust. 1 kpa). Na podstawie całości materiału dowodowego organy oceniają, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 kpa). To oznacza, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez SKO, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. W sytuacji gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność, kierowca mógłby to podnieść w odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 128 kpa). Wydanie przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania obligowałoby kolegium do jej uchylecia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, bowiem ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 § 2 kpa) 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 uchyleciem tej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Ppsa. Nie 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."

W kontekście powyższej wykładni, należy podkreślić, iż TK przyjmuje konstytucyjność kwestionowanego przepisu, ale przy założeniu jego rozumienia określonego w wyroku⁶, ponadto Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z konstytucją, to nie ma konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z konstytucją. Zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw. Wyrok Trybunału, w którego sentencji uznaje się badany przepis za zgodny z konstytucją, ale tylko pod warunkiem, że przepis ten będzie rozumiany w sposób wskazany w tejże sentencji, ma w całości charakter powszechnie obowiązujący. **Tylko w taki sposób (w takim rozumieniu) mogą więc przepis ten stosować zarówno organy administracji (rządowej czy samorządowej), jak też sądy.** Tylko wówczas posłużenie się techniką wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją ma sens, bo gwarantuje, że utrzymanie mocy obowiązującej przepisu i przyzwolenie na jego dalsze stosowanie nie doprowadzi w przyszłości do takiego wypaczania jego rozumienia, które nadałoby mu treść sprzeczną z konstytucją, zgodnie z zasadą pewności prawa⁷.

VI. Adekwatne gwarancje procesowe w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Zarówno art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 6 ust. 1 EKPCz formułują jedno z najistotniejszych praw jednostki – prawo do sądu. Na gruncie polskiej Konstytucji zasada ta obejmuje: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem – organem niezależnym, bezstronnym i niezawisłym; 2) prawo do odpowiednio

⁶ por. wyroki TK: z dnia 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98, OTK 1999/1/1; z dnia 9 lutego 1999 r., sygn. akt U 4/98, OTK 1999/1/4; z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999/4/73; z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt K 13/98, OTK 1999/4/74; z dnia 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99, OTK 1999/6/116;

⁷ Ibidem;

ukształtowanej procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do uzyskania wyroku sądowego rozumiane jako prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd⁸. Trybunał wskazuje, że na zasadę odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej ponadto składają się: 1) możliwość bycia wysłuchanym 2) ujawnienia w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności 3) zapewnienia uczestnikowi danego postępowania przewidywalności jego przebiegu⁹. TK w innym wyroku z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt K 4/09 (OTK-A 2011/3/20) istotnie wskazał, iż „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 chronioną strefę jednostki”. Z kolei w innym orzeczeniu Trybunał podnosił, iż sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania¹⁰ oraz zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć¹¹.

Na tle niniejszego postępowania wydają się zasadne argumenty TK w wyroku z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07 (OTK-A 2009/8/126), który istotnie wskazał orzekając o niezgodności z Konstytucją RP art. 5 ustawy z dnia 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej (Dz. U. Nr 86, poz. 732 z późn. zm.) 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*

⁸ zob. wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36;

⁹ por. wyroki TK: z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02, OTK ZU 3/A/2005, poz. 29; z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z dnia 20 maja 2008 r., sygn. akt P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61;

¹⁰ zob. wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554;

¹¹ zob. wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31, s. 409;

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"¹².

Nie można także pomijać okoliczności, że prawo do sądu oraz zawierające się w nim prawo do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej zawarte jest w art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Tożsamość art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z ww. przepisem Konwencji jest oczywista, TK wprost wskazuje, że „art. 45 ust. 1 Konstytucji (w zakresie, w jakim dotyczy prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury) uwzględnia treść art., 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji”¹³. A nawet Trybunał wskazuje o identyczności treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 EKPCz¹⁴.

Art. 6 ust. 1 EKPCz dotyczy praw i obowiązków o charakterze cywilnym lub też potrzeba rozstrzygnięcia o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej. Cywilny charakter praw i obowiązków interpretowany jest przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: „ETPC”) jako wszystkie postępowania, „których wynik mógłby być decydujący dla prywatnych praw i obowiązków przez wpływ na prawo obowiązujące w danym państwie”. Z orzecznictwa ETPC wynika, że prawo do sądu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji, obejmuje także sądową kontrolę decyzji administracyjnych¹⁵. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 sierpnia 2015 r., sygn. akt

¹² zob. wyrok TK z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554;

¹³ zob. wyroki TK: z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06, OTK-A 2008/1/5; z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52;

¹⁴ zob. wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81;

¹⁵ (por. wyroki ETPC: z 10 lutego 1983 r., Albert i Le Compte p. Belgii, skarga nr 7299/75 i 7496/76, § 29; z dnia 14 listopada 2006 r., Tsfayo p. Wielkiej Brytanii, skarga nr 60860/00, § 42; z dnia 27 września 2011 r., Menarini Diagnostics S.r.l. p. Włochom, skarga nr 43509/08, § 58; z dnia 6 marca 2011 r., Grande Stevens i inni p. Włochom, skarga nr 18640/10, § 139;

I GSK 1908/14 (LEX nr 1984223) istotnie podkreślił, iż „w orzecznictwie ETPCz wymóg dostępu do sądu jest spełniony, jeśli decyzje władz administracyjnych podlegają kontroli organu sądowego wyposażonego w pełną jurysdykcję i zapewniającego gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji.”

Prawo do sądu musi być zagwarantowane w sposób praktyczny i skuteczny, a nie tylko teoretycznie i iluzorycznie. Aby było ono skuteczne, jednostka musi mieć wyraźną, praktyczną możliwość kwestionowania działania będącego ingerencją w jej prawa¹⁶. Nadto wymóg dostępu do sądu jest spełniony, jeżeli decyzje władz administracyjnych, również w sferze wykroczeń administracyjnych, podlegają kontroli organu sądowego wyposażonego w pełną jurysdykcję i zapewniającego gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji¹⁷. Organ sądowy musi być uprawniony do zmiany w każdym zakresie, w sferze faktów i prawa, wydanej decyzji i być właściwy do rozpatrzenia wszystkich pojawiających się kwestii faktycznych i prawnych¹⁸.

Trybunał podkreśla, że ocena czy kontrola była wystarczająca w świetle art. 6 Konwencji, zależy w dużym stopniu od okoliczności konkretnej sprawy. ETPC w wielu sprawach stwierdził, że nawet gdy sąd nie miał pełnej jurysdykcji, ale był w stanie zbadać kwestie odniesione w odwołaniu od decyzji organu administracyjnego, kontrolę sądową należało uznać za wystarczającą, a postępowanie zgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji. Mowa o sytuacji, w której w procesie kontroli sąd zbadał wszystkie merytoryczne argumenty skarżącego lub zarzuty zawarte w odwołaniu¹⁹. Jeżeli sąd kontrolujący nie może zająć się głównym przedmiotem sporu z braku właściwości, zakres sprawowanej przezeń kontroli jest z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Konwencji niewystarczający²⁰. Trybunał uznaje naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w sprawach, w których sądy krajowe

¹⁶ por. wyroki ETPC: w sprawie Parafii Grekokatolicka w Lupeni p. Rumuni z dnia 29 listopada 2016 r., skarga nr 76943/11; w sprawie Fălie p. Rumunii z dnia 19 maja 2015 r., skarga nr 23257/04;

¹⁷ zob. wyrok ETPC w sprawie Albert i Le Compte p. Belgii z dnia 10 lutego 1983 r., skarga nr 7496/76;

¹⁸ por. wyroki ETPC: w sprawie Menarini Diagnostics S.r.l. p. Włochom z dnia 27 września 2011 r., skarga nr 43509/08; Grande Stevens i inni p. Włochom z dnia 6 marca 2014 r., skarga nr 18640/10;

¹⁹ por. wyroki ETPC: w sprawie Bryan p. Wielkiej Brytanii z dnia 22 listopada 1995 r., skarga nr 19178/91; w sprawie Crompton p. Wielkiej Brytanii z dnia 27 października 2009 r., skarga nr 42509/05;

²⁰ zob. wyrok ETPC w sprawie Tsfayo p. Wielkiej Brytanii z dnia 14 listopada 2006 r., skarga nr 60860/00;

– bez należytego zbadania – że są związane wcześniejszymi ustaleniami organów administracyjnych, które w rezultacie rozstrzygały o wyniku sprawy²¹.

Na gruncie zapewnienia jednostce adekwatnych gwarancji procesowych w postępowaniu administracyjnym nie można pomijać również treści art. 78 Konstytucji RP. Polski TK podkreśla, iż „zakres normowania tego przepisu obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem, czy przed niesądowym organem władzy publicznej, jak i bez względu na ich główny i uboczny charakter”²². Ponadto jak wyjaśnia Trybunał „do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenie i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy²³. Powyższe rozważania Trybunał skonkretyzował w wyroku z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. akt K 34/12 (OTK-A 2015/2/17) wskazując, iż „W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”. A zatem środek zaskarżenia musi być więc realnie dostępny. Ponadto musi być efektywny, to znaczy musi stwarzać realną możliwość oceny rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji i dokonania jego uchylecia bądź zmiany²⁴.

²¹ por. wyroki ETPC: w sprawie I.D. p. Bułgarii z dnia 28 kwietnia 2005 r., skarga nr 43578/98; w sprawie Capital Bank AD p. Bułgarii z dnia 24 listopada 2005 r., skarga nr 49429/99; w sprawie Družstevní Záložna Priai inni p. Czechom z dnia 31 lipca 2008 r., skarga nr 72034/01;

²² zob. wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, cz. III, pkt 3.4.1.;

²³ zob. wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, cz. III, pkt 2;

²⁴ zob. wyrok TK z dnia 25 marca 2014 r., sygn. akt SK 25/13, OTK-A z 2014 Nr 3, poz. 33;

VII. Instytucja wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a.:

Trybunał Konstytucyjny ww. wyroku²⁵ badając konstytucyjność przedmiotowych przepisów stwierdził ponadto „Wykazanie 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 kpa, bowiem ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany jest nową okolicznością faktyczną istotną dla tej sprawy. W ramach tej nadzwyczajnej procedury wznowieniowej możliwe byłoby zatem uchylene wspomnianej decyzji, ewentualnie uzyskanie przez stronę stosownego odszkodowania.” Podobnie wskazują sądy administracyjne odmawiając zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Przykładowo WSA w Łodzi²⁶ stwierdził, że „W konsekwencji, kwestionowanie przez stronę przed sądem powszechnym okoliczności, pomiarów i sposobu ustalenia przekroczenia dopuszczalnej prędkości o 50 km/h w terenie zabudowanym nie stanowi przesłanki do zawieszenia postępowania w sprawie zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 oraz art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami. Natomiast w przypadku uniewinnienia od zarzucanego czynu stronie będzie przysługiwało prawo do żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a., co umożliwi uchylene decyzji ostatecznej o zatrzymaniu prawa jazdy”²⁷. Z kolei WSA w Kielcach²⁸ twierdził nawet, iż „w przypadku uniewinnienia od zarzucanego czynu stronie będzie przysługiwało prawo do żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., co umożliwi uchylene decyzji ostatecznej o zatrzymaniu prawa jazdy i otworzy drogę do naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie takiego rozstrzygnięcia (art. 417 w związku z art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego).” Stanowisko to w istocie wzajemnie się

²⁵ zob. Wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, OTK-A 2016/77;

²⁶ zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 22 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 12/18, LEX nr 2457222;

²⁷ por. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/OI 209/18, LEX nr 2504549; WSA w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Po 745/17, LEX nr 2444365; WSA w Gliwicach z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 1138/16, LEX nr 2274756;

²⁸ zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 289/16, ZNSA 2018/3/131-132;

wyklucza, ponieważ z jednej strony sądy administracyjne wskazują, że postępowanie w przedmiocie popełnionego wykroczenia z art. 92a Kodeksu wykroczeń toczące się przed sądem powszechnym nie jest zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. i nie ma wpływu na wydanie decyzji administracyjnej w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na 3 miesiące za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym, a z drugiej dowodzą, że strona będzie mogła dochodzić swoich praw w przypadku prawomocnego uniewinnienia przed sądem karnym poprzez wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., ponieważ wyrok uniewinniający jest nową okolicznością faktyczną istotną dla sprawy.

Ponadto należy zauważyć, iż wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. może mieć zastosowanie, gdy spełnione są łącznie trzy przesłanki. Po pierwsze, ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody, istotne dla sprawy, są nowe. Drugą przesłanką jest istnienie »nowych okoliczności faktycznych«, »nowych dowodów« w dniu wydania decyzji ostatecznej. Trzecią przesłanką jest, że »nowe okoliczności faktyczne«, »nowe dowody«, nie były znane organowi, który wydał decyzję²⁹. O ile bezsporne jest, że pierwsza i ostatnia przesłanka zostanie spełniona w przypadku uniewinnienia obwinionego, to spełnienie drugiej przesłanki w ocenie stowarzyszenia rodzi ogromne wątpliwości, bowiem uniewinnienie następuje zawsze po wydaniu decyzji administracyjnej, a więc okoliczność ta nie istnieje w momencie wydania decyzji.

Ponadto jak słusznie zauważa RPO instytucja ta budzi obawy o iluzorycznym charakterze tego środka, bowiem zawsze takie wznowienie nastąpi już po wykonaniu decyzji administracyjnej, a ponadto narazi państwo na postępowania odszkodowawcze na gruncie przepisów Kodeksu cywilnego. Natomiast zawieszenie postępowania administracyjnego zapobiegnie powstaniu szkody, a także wyeliminuje ryzyko niewłaściwych ustaleń i rozstrzygnięć zarówno w ramach procedury karnej jak i postępowaniu administracyjnym, a następnie sądowno-administracyjnym.

²⁹ zob. wyrok NSA z 17 grudnia 1997 r., III SA 77/97, LEX nr 32672.

VIII. Ocena SPnD

Podsumowując niniejszą opinię, w ocenie naszej organizacji społecznej gdyby uznać, że zaskarżone przepisy dają staroście, możliwość wydania decyzji, która mogłaby zostać poddana tylko i wyłącznie ocenie jej legalności, bez oceny innych okoliczności popełnienia wykroczenia opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.r.d. naruszałoby to prawo do właściwie ukształtowanej procedury sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPCz).

Domniemanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP „zobowiązuje interpretatora do poszukiwania takiej interpretacji, przy której norma byłaby zgodna z Konstytucją”³⁰. Takie też stanowisko zajmował Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że „stosuje powszechnie przyjęte w naszej kulturze prawnej reguły interpretacyjne, a oznacza to przede wszystkim wybór takiego kierunku wykładni spośród ryzujących się wzajemnie „konkurujących” znaczeń przepisu, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Ta „metoda wykładni w zgodzie z konstytucją” nie jest jednak specyfiką rozumowania Trybunału Konstytucyjnego, jako że konieczność jej respektowania odnosi się do wszystkich organów państwowych i wynika z nadrzędności Konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej, art. 8 ust. 1 Konstytucji”³¹, „Innymi słowy, jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie normy, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi”³² W takiej sytuacji nie aktualizuje się potrzeba stwierdzenia niekonstytucyjności normy lub aktu prawnego³³.

Dlatego naszym zdaniem w pełni należy zaaprobować orzeczenie NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17 (LEX nr 2590985), w którym wskazano „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 prowadziłyby - w ocenie

³⁰ zob. Lech Morawski "Wykładnia w orzecznictwie sądów". Komentarz, Toruń 2002 r., str. 230;

³¹ zob. wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., SK 22/99, 2000 r., z. 4, poz. 107;

³² por. wyroki TK: z dnia 7 czerwca 1994 r., K 17/93, OTK 1994 r., z. 1, poz. 11; z dnia 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK 1999 r., z. 1, poz. 1;

³³ zob. Lech Morawski, tamże, str.168;

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). [...] 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."

Dlatego przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 541 z późn. zm.) nie powinien być interpretowany przy wykorzystaniu wykładni językowej, bez uwzględnienia standardów konstytucyjnych i konwencyjnych. Powyższe podzielił NSA w orzeczeniu z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2452/17 (LEX nr 2522001) stwierdzając, iż „Zawarte w ustawie przejściowej stwierdzenie, że „podstawą decyzji starosty jest informacja organu kontroli ruchu drogowego” należy odnosić do sytuacji, gdy w sprawie nie ma sporu co do okoliczności przekroczenia prędkości. Według takiego rozumienia powołanej normy nie dochodzi do błędu stosowania prawa, w którego efekcie część przepisu staje się całkowicie zbędna. Ponadto dokonując interpretacji powołanego przepisu ustawy przejściowej trzeba mieć na uwadze względy systemowe i funkcjonalne. Skoro TK 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.”

Wobec powyższego Stowarzyszenie Prawo na Drodze w pełni popiera stanowisko RPO wyrażone w niniejszej sprawie, jednocześnie należy zaznaczyć, iż celem jakim kierowała się nasza organizacja nie było pomaganie tzw. piratom drogowym w unikaniu

odpowiedzialności. Cel jaki założył ustawodawca wprowadzając niniejsze regulacje jest jak najbardziej słuszny i zasługuje na uwzględnienie, jednak jak słusznie zauważył RPO osiągnięcie tego celu nie może następować w sposób sprzeczny z prawem konstytucyjnym i z pominięciem gwarancji zawartych w EKPCz, a w konsekwencji z nieposzanowaniem praw i wolności obywatelskich.

*Szef Regionu Śląskiego
Stowarzyszenia Prawo na drodze*

*z powołaniem
Hankusa Tomasa*

Załączniki:

1. Odpis KRS stowarzyszenia;
2. Statut stowarzyszenia;
3. Kopia uchwały stowarzyszenia w sprawie powołania Tomasza Hankusa na szefa Regionu Śląskiego stowarzyszenia;
4. Kopia upoważnienia do złożenia opinii w imieniu stowarzyszenia;
5. Kopia legitymacji członkowskiej.