



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 12-05-2020 r.

Zespół Prawa Karnego

II.510.858.2019.PZ

**Pan
Tomasz Hankus
Szef Regionu Śląskiego
Stowarzyszenia Prawo na Drodze
email:
opolskie@prawonadrodze.org.pl**

Szanowny Panie

W nawiązaniu do Pana wniosku z dnia 7 lipca 2019 roku dotyczącego skierowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie czy art. 7 ust. 1 pkt 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.), w zakresie jakim stanowi, iż podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2019 r., poz. 341 z późn. zm., dalej: u.k.p.) jest informacja, o której mowa w ust. 1, jest zgodny z art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 EKPC, informuję uprzejmie, że w dniu 30 kwietnia 2020 roku Rzecznik Praw Obywatelskich skierował **do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej** - Pana Krzysztofa Kwiatkowskiego, wystąpienie generalne z postulatem przeprowadzenia zmian legislacyjnych w obrębie treści art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. tak, aby rzeczony przepis obligował organ administracji do przeprowadzenia postępowania dowodowego przed wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Kopię tego wystąpienia przedstawiam uprzejmie - w załączeniu.

Łączę wyrazy szacunku

Marek Łukaszuk

Dyrektor Zespołu

/-podpisano elektronicznie/

Załącznik: Wystąpienie do Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 kwietnia 2020 roku, nr II.510.858.2019



Adam Bodnar

II.510.858.2019

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący

W sferze mojego zainteresowania pozostaje problem realizacji zasady prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji i leżącej u jej podstawy zasady prawdy materialnej, przez przepisy rangi ustawowej.

Wykładnia zawarta w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18¹, ukształtowała taki sposób rozumienia art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami² (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 ustaw³, 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 w chwili stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym⁴ (dalej: p.r.d.).

¹ LEX nr 2688159.

² Tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 341 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 541.

⁴ Tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 z późn. zm.

Uważam, że taki stan rzeczy prowadzi do niezgodności wskazanych wyżej unormowań z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., 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”. Art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, stanowi natomiast, 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 1a ustawy wymienionej w art. 4 (tj. 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”.

Wskazane przypisy, zgodnie z treścią uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18, interpretowane są 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 1a lit. a p.r.d., który stanowi, że „Policjant zatrzyma prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym”.

W moim przekonaniu tak rozumiane przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 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 - są niezgodne z postanowieniami zawartymi w art. 2 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, w art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” oraz w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Wyrażam bowiem pogląd, że dające się wyprowadzić z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji wzorce kontroli konstytucyjnej w postaci zasady demokratycznego państwa prawnego i stojącej u jej podstaw zasady bezpieczeństwa prawnego jednostki (tzw. zasada zaufania), zasady prawa do sądu i stojącej u jej podstaw zasady prawdy materialnej oraz konstytucyjnego zakazu naruszania istoty wolności i praw, ujęte łącznie, wyznaczają minimalny standard postępowania dowodowego w sprawach administracyjnych, sprawach sądowno-administracyjnych oraz w sprawach sądowych, który nie może być wyłączony przez normy niższej rangi, w tym przepisy ustawy zwykłej. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana też zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki⁵. Obywatel działając w zaufaniu do państwa powinien mieć perspektywę kształtowania swojej sytuacji prawnej w postępowaniu przed organem administracji oraz sądem administracyjnym m. in. poprzez możliwość zainicjowania postępowania dowodowego zmierzającego do realizacji zasady prawdy materialnej rozumianej jako dyrektywa optymalizacyjna. Przez zasadę prawdy materialnej

⁵ P. Tuleja, *Objaśnienia do art. 2 Konstytucji w: Konstytucja RP, Tom I, Komentarz Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 223-224; Zob. szer. J. Chmielewski, *Zasada zaufania jako zasada konstytucyjna*, w: *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 75-92; Zob. szer. J. Chmielewski, *Zasada zaufania jako zasada ogólna postępowania administracyjnego w: Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 92-105; P. Wiliński, *Proces karny w świetle konstytucji*, Warszawa 2011, s. 83-89.

rozumieniem dyrektywę kierunkową⁶ nakazującą takie ukształtowanie „postępowania dowodowego w konkretnym przypadku, by reguły wykonania czynności dowodowych oceniane kompleksowo, stwarzały największe prawdopodobieństwo zgodności ustaleń poczynionych przez sąd z korespondencyjnym rozumieniem prawdy”⁷. Oczywistym dla mnie jest, że jej osiągnięcie nie ma charakteru absolutnego, gdyż jest ona ograniczona innymi zasadami i faktyczną możliwością odtworzenia rzeczywistego stanu rzeczy⁸. Podzielam jednakże stanowisko, że sprawiedliwa decyzja może zapaść tylko w oparciu o prawdziwe ustalenia faktyczne⁹. Nie może budzić wątpliwości twierdzenie, że „najdoskonalsze nawet prawo materialne, w idealny sposób sformułowane, odzwierciedlające wszystkie podstawowe oceny aprobowane w danym społeczeństwie i uwzględniające najdoskonalsze osiągnięcia nauki i techniki – może się okazać narzędziem społecznie chybionym, jeżeli zastosuje się je nie do rzeczywistych sytuacji faktycznych, lecz do sytuacji błędnie rozpoznanych”¹⁰.

W konsekwencji obowiązkiem ustawodawcy jest takie ukształtowanie prawa, by w jak największym stopniu zabezpieczyć możliwość adekwatnego odtwarzania stanów faktycznych¹¹. W przypadku braku wypełnienia tego obowiązku przez ustawodawcę, możliwe jest zastosowanie takiej wykładni prawa, która uczyni realnym stosowanie standardu wynikającego ze wskazanych wzorców konstytucyjnych. Dodać tylko należy, że zasada prawdy obiektywnej jest wymieniana jako jedna z ogólnych zasad postępowania administracyjnego¹². W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasada

⁶ Zob. J. Jodłowski, *Zasada prawdy materialnej - obowiązek ustalenia faktów zgodnych z rzeczywistością czy dyrektywa optymalizacyjna?* w: *Kontradycyjność w polskim procesie karnym*, red. P. Wiliński, Warszawa 2013, s. 553-567; B. Janusz-Pohl, *Uwagi na marginesie książki Jana Jodłowskiego Zasada prawdy materialnej w postępowaniu karnym. Analiza w perspektywie funkcji prawa karnego (Wolters Kluwer 2015, ss. 465)*, *Ius Novum*, 2016 nr 3, s. 149-158.

⁷ Zob. J. Jodłowski, *Zasada prawdy materialnej - obowiązek ustalenia faktów zgodnych z rzeczywistością czy dyrektywa optymalizacyjna?* w: *Kontradycyjność w polskim procesie karnym*, red. P. Wiliński, Warszawa 2013, s. 567; tzw. korespondencyjna teoria prawdy – zob. szer. T. Gizbert-Studnicki, *Prawda sądowa w postępowaniu cywilnym*, *Państwo i Prawo* 2009, z. 7, s. 9.

⁸ T. Gizbert-Studnicki, *Prawda sądowa w postępowaniu cywilnym*, *Państwo i Prawo* 2009, z. 7, s. 19.

⁹ J. Wróblewski, *Z zagadnień „prawdy sądowej”*. *Studia Kryminologiczne Kryminalistyczne i Penitencjarne*, Warszawa 1975, t. 2, s. 9.

¹⁰ M. Fingas, *Orzekanie reformatoryjne w instancji odwoławczej w polskim procesie karnym*, Warszawa 2016, s. 101.

¹¹ Tamże, s. 101.

¹² M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016 nr 1, s. 269-290; E. Kosieradzka, M. Zdyb, *Zasada państwa prawnego na gruncie prawa administracyjnego w kontekście współczesnych wyzwań*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2016 nr 1, s. 77-100; M. Wyrzykowski, *Konstytucyjne zasady prawa i ich znaczenie dla interpretacji zasad ogólnych prawa i postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z.

prawdy obiektywnej jest jedną z naczelných zasad postępowania administracyjnego, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków¹³.

Wychodząc z założenia, że osiągnięcie pewnego idealnego stanu, w ramach którego wszystkie decyzje organów państwa byłyby oparte na okolicznościach zgodnych z rzeczywistością, z faktycznym przebiegiem zdarzeń, jest niemożliwe, należy jednak tak kształtować system prawny, aby był zbliżony do owego *optimum*.

Jak zostanie to wykazane w dalszej części niniejszego wystąpienia, na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wyprowadzić standard postępowania dowodowego, który wyłącza możliwość rezygnacji przez ustawodawcę z takiego ukształtowania postępowania dowodowego, które w efekcie prowadzi do rezygnacji z zasady prawdy materialnej rozumianej jako dyrektywa kierunkowa. Nie trzeba przekonywać, że owa rezygnacja może nastąpić również poprzez ograniczenie przedmiotu postępowania dowodowego w sprawie administracyjnej oraz w sprawie sądowno-administracyjnej.

W mojej ocenie, niezgodność art. 102 ust. 1 pkt 4 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 z wzorcami kontroli konstytucyjnej, które wyprowadzane są z art. 2 Konstytucji w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, polega na tym, że przepisy te są na tyle pojemne znaczeniowo, że mogą być i są interpretowane tak jak to uczynił Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 1 lipca 2019 roku, sygn. akt I OPS 3/18. Jak to zostanie wykazane poniżej, w uchwale tej przyjęto taką wykładnię kwestionowanych art. 102 ust. 1 pkt 4 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, która wyłącza, jako przedmiot postępowania dowodowego leżące u podstaw wydania decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy, weryfikację 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,

Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, *passim*; K. Ziemiński, *Problem funkcji i metody rekonstrukcji zasad ogólnych k.p.a.*, Państwo i Prawo 2009, z. 9, s. 7.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 1987 r., P 1/87, LEX nr 25408.

o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d., a tym samym wykładnia ta narusza minimalny standard postępowania dowodowego dający się wyprowadzić z ww. przepisów Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy, art. 102 ust. 1 pkt 4 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 rozumiane 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 w chwili stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. należy uznać za niezgodne z zasadą prawdy materialnej rozumianą jako dyrektywa kierunkowa współkształtująca istotę prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 2 Konstytucji.

Dla wykazania tej niezgodności konieczna jest analiza dwóch istotnych orzeczeń. Pierwszym z nich jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15¹⁴, w ramach którego orzeczono, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a 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 Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 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) i 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); 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.

¹⁴ LEX nr 2135541.

Trybunał postanowił ponadto, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁵ umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym wniosku Prokuratora Generalnego na skutek cofnięcia wniosku oraz na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Drugim istotnym orzeczeniem jest wspomniana już uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego, z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, w której orzeczono, 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 dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks Karny oraz niektórych innych ustaw 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

Odwołując się do treści uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15 zaznaczyć należy, że zarówno w postępowaniu karnym, jak i w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie, w tym również w odniesieniu do postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy i zażalenia na to postanowienie z art. 136 ust. 3 p.r.d, postępowanie dowodowe zostało ukształtowane zgodnie z zasadą prawdy materialnej. Decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy niesie, z punktu widzenia obywatela, za sobą takie same konsekwencje faktyczne, jakie wiążą się z zatrzymaniem prawa jazdy zarówno w postępowaniu karnym, jak i w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie. Różnica w charakterze tychże sankcji sama w sobie nie uzasadnia odstąpienia od zasady prawdy materialnej na gruncie

¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 1157.

postępowania administracyjnego i tym samym różnicowania gwarancji procesowych na niekorzyść podmiotów, o prawach których rozstrzyga organ administracyjny.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15 zapadł na skutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a 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, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz zgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ (dalej: k.p.a.) w związku z art. 53 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷ (dalej: p.p.s.a.), w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny przesądził w ramach rzeczzonego wyroku jednoznacznie, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. 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 Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, (dalej: Protokół nr 7 do EKPC) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP).

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w istocie zakwestionowany został automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy przez policję i starostę w razie przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym oraz to, że zaskarżone przepisy

¹⁶ Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.

nie zapewniają ukaranemu adekwatnych gwarancji procesowych. W zakresie powodów zakwestionowania owego automatyzmu i obligatoryjności wspomnianej sankcji Trybunał Konstytucyjny sprecyzował, że Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na ewentualne błędy pomiaru prędkości i tym samym ryzyko zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona. Pomiar prędkości może być bowiem nieprawidłowy z uwagi na wady techniczne sprzętu oraz uchybienia i nieprawidłowości ze strony osób, które sprzęt ten obsługują.

W zakresie tak ujętego wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, 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 k.p.a.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego organy administracji są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć 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 samorządowe kolegium odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji, gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność, kierowca mógłby podnieść taki zarzut w odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 128 k.p.a.). Wydanie przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania obligowałoby kolegium do jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, bowiem ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 § 2 k.p.a.). 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.

W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że 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. Nadto wskazał, że uniewinnienie podsądnego w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie, 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. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zarzut braku adekwatnych gwarancji procesowych w opisanym powyżej zakresie nie jest zasadny, a w konsekwencji uznał, że postępowanie co do art. 78 Konstytucji jako wzorca kontroli powinno zostać umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jak wspomniano, drugim orzeczeniem, które należy mieć na uwadze ze względu na przedmiot niniejszego wystąpienia jest uchwała z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18 wydana na skutek pytania prawnego wniesionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich, w której Naczelny Sąd Administracyjny przesądził, 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 dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W tym względzie Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał, że w orzecznictwie reprezentowany jest pogląd, iż w każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o przekroczeniu przez kierowcę dozwolonej prędkości o 50 km/h na terenie zabudowanym starosta zobowiązany jest do bezwzględnego wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy - sprawy ozn. sygn.: II SA/Bk 250/18, I OSK 2190/16. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę, że zgodnie 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, podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy mogą być dwojakiego rodzaju informacje: informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia i informacja o wydaniu

prawomocnego rozstrzygnięcia przypisującego odpowiedzialność za to naruszenie. Rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie stanowi mandat karny lub wyrok sądu karnego. W związku z tym należy odróżnić sytuację, w której do starosty wpływa informacja o ujawnieniu naruszenia, od tej, gdy starosta zawiadomiony jest o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia za to naruszenie. W mojej ocenie, tylko w tym drugim przypadku, można mówić o związaniu starosty treścią informacji.

We wniosku skierowanym do Naczelnego Sądu Administracyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w związku ze stosowaniem wymienionych w powyższych punktach przepisów zarysowały się w orzecznictwie dwa przeciwstawne poglądy. Według pierwszego z nich organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 4 u.k.p. nie jest uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym. Przedmiotowa decyzja ma bowiem charakter związany, co oznacza, że na skutek zawiadomienia właściwego organu o naruszeniu przepisu (przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym), starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ administracyjny nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego naruszenia prędkości, lecz z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 900/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 209/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Bd 1439/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 215/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1352/17).

Zgodnie zaś z drugim stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, z przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika obowiązek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy, jeżeli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, to jest kierujący pojazdem w istocie przekroczył dopuszczalną

prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji, kiedy kierujący pojazdem kwestionuje fakt popełnienia spornego wykroczenia, orzeczenie o zatrzymaniu prawa jazdy nie może być wydane jedynie w oparciu o przekazaną staroście informację Policji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2452/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1138/17, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 400/16).

Z przywoływanych już wielokrotnie wyżej przepisów wynika, że przesłanką do wydania przez organ administracji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Podstawą wydania decyzji jest informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie (np. prawomocny wyrok skazujący za wykroczenie). 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.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. jest decyzją związaną. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego świadczy o tym treść powyższego przepisu zgodnie, z którym starosta „wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem”. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że rozstrzygnięcie to oraz jego zakres nie zostały pozostawione uznaniu organu. Z treści art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych Naczelny Sąd Administracyjny wyprowadził wniosek, że podstawę wydania takiej decyzji może stanowić informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. Niewątpliwie sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, kiedy kierujący pojazdem nie przeczy zaistnieniu tej okoliczności, to jest przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozważenia wymagało, 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 również wówczas, gdy kierujący pojazdem kwestionuje, że dopuścił się popełnienia przypisanego mu naruszenia prawa.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego Konstytucja nie statuuje uprawnienia do posiadania prawa jazdy jako prawa podstawowego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał przy tym, że zasady nabywania, utraty i zawieszenia uprawnień do kierowania pojazdami są regulowane przez ustawodawcę, a instytucja 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 przejściowe wyeliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną i stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Odnosząc się do kwestii dotyczących zapewnienia stronie postępowania gwarancji procesowych w sprawie dotyczącej zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym, Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że na podstawie 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 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 dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. 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 stwierdzające to naruszenie.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d., jest dokumentem urzędowym i tylko 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.

Zachodzi zatem istotna różnica pomiędzy zapatrywaniami Trybunału Konstytucyjnego zawartymi w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, a wykładnią dokonaną w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18 w zakresie przedmiotu postępowania dowodowego leżącego u podstaw decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie wskazał, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez samorządowe kolegium odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości oraz że ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy. Z uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika zaś, że informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. jest dokumentem urzędowym i tylko ten jej walor jest weryfikowany w trybie postępowania administracyjnego, a odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia.

Jednocześnie, zarówno w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, jak i w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18 przyjęto, że zatrzymanie prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. jest sankcją administracyjną o charakterze prewencyjnym, a zatem brak jest naruszenia zasady *ne bis in idem*. Zaznaczyć przy tym należy, że wskazane stanowisko podyktowane zostało przyjęciem, że sankcja ta nie pełni funkcji retrybutywnej, a stanowi środek o charakterze prewencyjnym, którego celem jest redukcja pośród kierowców zachowań, polegających na przekroczeniu prędkości w terenie zabudowanym.

Nie ulega wątpliwości, że zatrzymanie prawa jazdy przez starostę jest merytorycznie tożsame ze środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów (art. 39 pkt 3 k.k. i art. 42 k.k.; art. 28 § 1 pkt 1 k.w. i art. 29 k.w.). Obie sankcje, administracyjna i karna, prowadzą w rezultacie do czasowego wyłączenia możliwości korzystania przez obywatela

z uprawnień, jakie prawo łączy z faktem posiadania prawa jazdy. Brak jest zatem podstaw do zróżnicowania gwarancji procesowych związanych z procedurami ich nakładania. Tymczasem dostrzec należy istotne różnice w postępowaniu dowodowym w przedmiocie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. oraz postępowaniu dowodowym leżącym u podstaw postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy wydanego na podstawie art. 136 ust. 1 p.r.d. w przypadkach określonych w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. (uzasadnione podejrzenie, że kierujący znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu) oraz w art. 135 ust. 1 pkt 2 p.r.d., (uzasadnione podejrzenie, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów). Postanowienie to wydaje w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawa jazdy w toku postępowania przygotowawczego – prokurator, po przekazaniu sprawy do sądu – sąd, a w sprawie o wykroczenie – sąd właściwy do rozpoznania sprawy. O ile sprawie karnej (w tym także wykroczeniowej) jest możliwość prowadzenia postępowania dowodowego w celu 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 prędkości, tak zgodnie z przedstawionym w niniejszym wystąpieniu stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie administracyjnej postępowanie dowodowe ogranicza się jedynie do weryfikacji tego, czy informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. ma walor dokumentu urzędowego. Brak jest możliwości zainicjowania postępowania dowodowego w celu zbadania zasadności stwierdzenia tego naruszenia.

Zgodnie z art. 136 ust. 3 p.r.d. na postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy służy zażalenie, zaś zgodnie z art. 127 ust. 1 k.p.a. od decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. służy odwołanie. Opisane wyżej stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wprowadza również w toku postępowania odwoławczego zróżnicowanie gwarancji procesowych związanych z procedurami nakładania sankcji administracyjnej i karnej, pomiędzy którymi, jak to zostało zaznaczone, nie zachodzi istotna różnica pod względem merytorycznym, gdyż rezultatem zastosowania obu jest czasowe wyłączenie możliwości korzystania przez obywatela z uprawnień, jakie prawo łączy z faktem posiadania prawa jazdy.

Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w uchwale z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, przedmiotem postępowania dowodowego zarówno przed organem I instancji – starostą, jak i organem II instancji – samorządowym kolegium odwoławczym, może być tylko to, czy dokument zawierający informację o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d., ma walor dokumentu urzędowego, bez możliwości weryfikacji poprawności ustaleń leżących u podstaw stwierdzenia popełnienia tegoż naruszenia, nawet wówczas, gdy osoba, której praw postępowanie to dotyczy podniosła zarzut błędnego przyjęcia przez organy administracji, że doszło do przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, np. poprzez zakwestionowanie sposobu pomiaru prędkości. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyklucza rozpatrzenie zarzutu co do prawidłowego ustalenia, czy przekroczona została dopuszczalna prędkość o więcej niż 50 km/h i to zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i postępowaniu karnym (na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej), tj. w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, w związku z odmową przyjęcia mandatu, przy przyjęciu, że załatwienie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

Wbrew interpretacji zawartej w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, przy akceptacji poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2016 roku, sygn. akt K 24/15, przyjmując należy, że z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynikać winien obowiązek wydania przez organ administracji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy, jeśli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, tj. kierujący pojazdem faktycznie przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji, kiedy na etapie postępowania administracyjnego strona stawia w tym przedmiocie zarzut, przykładowo wskazując na toczące się jednocześnie postępowanie sądowe w związku z odmową przyjęcia mandatu, to wówczas kwestią najistotniejszą dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, czyli zastosowania sankcji administracyjnej na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., jest rozstrzygnięcie tego zarzutu poprzez ustalenie, czy kierujący pojazdem rzeczywiście przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Zgodnie z zasadą prawdy materialnej, jeżeli organ dysponuje informacją od Policji o przekroczeniu przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h oraz o odmowie przyjęcia przez niego mandatu karnego i w związku z tym o toczącym się postępowaniu sądowym, 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.

Jako pozbawione podstaw konstytucyjnych należy przyjąć stanowisko, że skoro organ, na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d., uzyska informację od Policji w przedmiocie ujawnienia przekroczenia dopuszczalnej prędkości przez kierującego pojazdem, to w takiej sytuacji „automatycznie” jest on zobligowany wszcząć postępowanie w sprawie i wydać decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.). Nie sposób również znaleźć konstytucyjnego umocowania dla stanowiska, że rozstrzygnięcie organu w tej sprawie może opierać się wyłącznie na przekazanej organowi przez Policję informacji. Powyższe wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15. Akceptacja stanowiska Trybunału Konstytucyjnego gwarantuje stronie postępowania efektywne środki procesowe dla skutecznej obrony jej praw w postępowaniu administracyjnym. Ewentualne błędy pomiaru prędkości (nieprawidłowy pomiar z uwagi na wady techniczne sprzętu; uchybienia i nieprawidłowości ze strony osób, które sprzęt ten obsługują) tworzą bowiem ryzyko zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona.

Gdy w sprawie – na etapie postępowania administracyjnego – strona zakwestionuje przekroczenie prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym, a organ dysponuje informacją o odmowie przyjęcia mandatu karnego i o toczącym się postępowaniu w sprawie o wykroczenie, to brak jest uzasadnienia faktycznego dla stwierdzenia, że „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. W przypadku pominięcia tak istotnej okoliczności przez organ administracji, jak zaprzeczenie przez stronę przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, zarzut wadliwości zaskarżonej decyzji winien być uznawany za zasadny.

W literaturze wskazuje się, że prawo do sprawiedliwego orzeczenia, opartego na rzeczywistym stanie faktycznym, może zostać ograniczone – w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – gdy jest to konieczne m.in. dla ochrony wolności i praw innych osób¹⁸. Ograniczenie takie nie może jednak naruszać istoty prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wskazuje się, że w przypadku postępowania karnego takie ograniczenie zasady prawdy materialnej, choćby z uwagi na brzmienie art. 5 § 2 k.p.k. znajduje w określonych przypadkach usprawiedliwienie¹⁹. W kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji za usprawiedliwione należy uznać ograniczenie zasady prawdy materialnej na poziomie samej ustawy karnoprocesowej (k.p.k.), gdyż wynika ono z ochrony oskarżonego przed niesprawiedliwym orzeczeniem, czyli orzeczeniem skazującym, a nieopartym na niebudzącej wątpliwości stanie faktycznym²⁰.

Należy przyjąć, że zasada prawdy materialnej jest wpisana na stałe w porządek konstytucyjny²¹. A. Waltoś wskazuje na konieczność jej wywiedzenia z kilku przepisów Konstytucji – art. 2, art. 7 oraz art. 45 ust. 1²². J. Grajewski i S. Steinborn uznali, że zasadę prawdy materialnej można wyprowadzić z art. 2 Konstytucji, który kreuje zasadę demokratycznego państwa prawnego, a ponadto z art. 7 Konstytucji, wyrażającego obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, czy też z art. 45 ust. 1 Konstytucji, statuującego prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy²³. J. Kosonoga przyjmuje, że nadrzędny charakter zasady prawdy materialnej ma również znaczenie interpretacyjne podczas wykładni prawa, gdy nie dochodzi do wyniku jednoznacznego, pomimo zastosowania wszystkich wchodzących w rachubę metod interpretacyjnych²⁴. Należy wówczas zastosować dyrektywę *in dubio pro veritate*, a więc

¹⁸ Ł. Chojniak, *O zasadzie prawdy materialnej w procesie karnym w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2013, z. 9, s. 24.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Tamże.

²¹ J. Skorupka, *Zasada prawdy materialnej w projekcie noweli Kodeksu postępowania karnego opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego*, w: *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, t. II*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1745–1746.

²² S. Waltoś, *Naczelné zasady procesu karnego*, Warszawa 1999, s. 18; tenże w: A. Marek, S. Waltoś: *Podstawy prawa i procesu karnego*, Warszawa 2008, s. 236.

²³ J. Grajewski, S. Steinborn, *Zasada prawdy materialnej jako granica upraszczania procesu karnego w: Zasada prawdy materialnej*, red. Z. Sobolewski, red. G. Artymiak, Kraków 2006, s. 207-230.

²⁴ J. Kosonoga, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego w: Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-166*, red. R.A. Stefański, red. S. Zabłocki, Warszawa 2017, LEX teza nr 24.

trzeba interpretować sporny przepis, dbając o to, aby nie doszło do zawężenia możliwości dokonania prawdziwych ustaleń faktycznych²⁵.

Na gruncie procesu karnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że szybkość postępowania musi ustąpić celom nadrzędnym, jakimi są przede wszystkim wykrycie sprawcy przestępstwa i uchronienie od odpowiedzialności osoby niewinnej. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zarówno Konstytucja jak i Kodeks postępowania karnego nie stawiają szybkości i sprawności postępowania na pierwszej pozycji, przedkładając nad tempo postępowania osiągnięcie sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że szybkość postępowania sądowego w znacznym stopniu wpływa na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji. Dążenie do szybkiego zakończenia postępowania nie powinno jednak przynosić uszczerbku właściwej wykładni i prawidłowemu zastosowaniu norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że strony postępowania sądowego mają prawo do bezzwłocznego rozpatrzenia sprawy, ale równocześnie przysługuje im prawo do uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia, odpowiadającego normom prawa materialnego. Art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymagania, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania”²⁶ oraz „zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć”²⁷. Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że pośród elementów składowych zasady prawa do sądu znajduje się obowiązek dążenia przez sąd do wydania orzeczenia odpowiadającego prawdzie materialnej²⁸. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swym orzecznictwie na pogląd, że szybkość rozpoznania sprawy nie jest wartością, na rzecz której można poświęcić

²⁵ J. Kosonoga, *Komentarz do art. 2 Kodeksu postępowania karnego w: Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-166*, red. R.A. Stefański, red. S. Zabłocki, Warszawa 2017, LEX teza nr 24; zob. też S. Waltoś w: *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. 3, *Zasady procesu karnego*, cz. 1, red. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 287.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, LEX nr 54901.

²⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, LEX nr 54065.

²⁸ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2011 r., sygn. P 3/09, LEX nr 785599, teza nr 2.6.; B. Nita, A. Światłowski, *Kontraduktoryjny proces karny*, Państwo i Prawo 2012 z. 1, s. 37-39.

ochronę praw podmiotowych²⁹. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego szerokie rozumienie gwarancji rzetelnego procesu trzeba postrzegać na tle ogólnych wartości leżących u podstaw systemu norm konstytucyjnych, zwłaszcza na tle zasady państwa prawnego, pojmowanego jako system potępiający arbitralność władzy i traktujący sądy jako podstawowego strażnika praw jednostki³⁰.

W literaturze podkreśla się, że o ile ograniczenia konstytucyjnej zasady prawdy materialnej w postępowaniu karnym są możliwe do uzasadnienia ze względu na samą naturę tego postępowania (np. na podstawie art. 5 § 2 k.p.k. określającego zasadę rozstrzygania na korzyść oskarżonego niedających się usunąć wątpliwości), to inaczej rzecz się ma choćby w przypadku postępowania cywilnego, gdzie ograniczenia dowodowe służą, co do zasady, zwiększeniu sprawności (szybkości) postępowania³¹. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie sposób przyjąć, że szybkość postępowania stanowi wartość na tyle istotną, aby pozwalała na ograniczanie wolności i praw konstytucyjnych na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenie zasady prawdy materialnej rozumianej jako obowiązek organów państwa kształtowania sytuacji prawnej jednostki w oparciu o ustalenia faktyczne zgodne z prawdą, a leżącej u podstaw zasady państwa prawnego, w ramach innych procedur niż karna jest nie do pogodzenia z treścią art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji i musi prowadzić do wniosku o braku zgodności ustaw proceduralnych z ustawą zasadniczą w tym zakresie. Interpretacja art. 102 ust. 1 pkt 4 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 zawarta w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, prowadzi tymczasem właśnie do ograniczenia zasady prawdy materialnej, w tym określonej w art. 7 k.p.a., w ten sposób, że przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw ogranicza podstawę decyzji, a tym samym postępowanie dowodowe do informacji o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym rozumianej jako dokument urzędowy, a nie jako okoliczność

²⁹ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P9/01, LEX nr 54048, z dnia 13 czerwca 2002 r., sygn. P 13/01, LEX nr 54902, z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, LEX nr 82911 oraz z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, LEX nr 489768.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. P 11/09, LEX nr 630460, teza nr 5.5.

³¹ Ł. Chojniak, *O zasadzie prawdy materialnej w procesie karnym w świetle Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2013, z. 9, s. 24.

faktyczna, która ma wynikać ze zgromadzonych w sprawie dowodów, w tym wyżej wskazanej informacji rozumianej jako dokument urzędowy. Przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnia, choć mieści się w językowym znaczeniu art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, to pozostaje w oczywistej sprzeczności z konstytucyjną zasadą prawdy materialnej, której ustawowym odpowiednikiem jest art. 7 k.p.a., a która leży u podstaw zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jednocześnie, wskazana przez Naczelny Sąd Administracyjny argumentacja dotycząca funkcji art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, sprowadza się w istocie do konieczności zachowania szybkości postępowania administracyjnego przed starostą w przedmiocie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, a to w perspektywie funkcji prewencyjnej tej instytucji prawnej. W tym kontekście, i jak się wydaje w zgodzie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przyjąć należy, że szybkość postępowania nie stanowi wartości na tyle istotnej, aby pozwalała na ograniczanie zasady prawdy materialnej na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Mając na uwadze przedstawione racje, zwracam się do Pana Przewodniczącego z uprzejmą prośbą o rozważenie zainicjowania procesu legislacyjnego, w celu zmiany treści art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. tak, aby obligował organ administracji do przeprowadzenia postępowania dowodowego przed wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy – co uczyni ten przepis zgodny z przytoczonymi standardami konstytucyjnymi.

Będę także wdzięczny Panu Przewodniczącemu za poinformowanie mnie o zajętych w tej kwestii stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/