

Łukasz Trochimiuk

Uprawnienie starosty do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem w określonych przypadkach¹

The power of the starost to issue an administrative decision to withhold a driving licence or a permit to drive a tram in specific cases

The position of the Sejm regarding the motion of the First President of the Supreme Court stresses that the provisions of the Act on Vehicle Drivers and the Penal Code which are referred to the Constitutional Tribunal's review are inconsistent with provisions of the Constitution. The challenged provisions concern the powers of the powiat (district) starost to issue an administrative decision to withhold a driving licence or a permit to drive a tram in specific cases. In its position, the Sejm shared the opinion of the proponent that the assessed norms deprive vehicle drivers accused of violating traffic regulations of the possibility to challenge the correctness of the actions of the control body. Such legal conditions violate the principle of loyalty of the state towards an individual, who, in such a case, is in practice dependent on the arbitrary judgement of the controlling body.

Keywords: driver, road traffic, Constitutional Tribunal, offences, starost

W stanowisku Sejmu wobec wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oceniono, że poddane kontroli Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy o kierujących pojazdami oraz Kodeksu karnego są niezgodne z przepisami Konstytucji. Zaskarżone przepisy dotyczą uprawnień starosty do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem w określonych przypadkach. Sejm podzielił opinię wnioskodawcy, iż poddane ocenie normy pozbawiają kierujących pojazdami, którym zarzuca się naruszenie przepisów ruchu drogowego, możliwości kwestionowania prawidłowości czynności organu kontroli. Taki stan prawny narusza zasadę lojalności państwa względem jednostki, która jest w takim wypadku w praktyce zdana na arbitralny osąd podmiotu kontrolującego.

Słowa kluczowe: kierowca, ruch drogowy, Trybunał Konstytucyjny, wykroczenia, starosta

Adwokat, ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Konstytucyjnych, Zespół
Postępowañ przed Trybunałem Konstytucyjnym, WARSZAWA, POLSKA ■
lukasz.trochimiuk@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-9474-7495>

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j.

¹ Projekt stanowiska Sejmu sporządzony 25 lutego 2022 r. w sprawie o sygn. akt K 4/21; BAS-WAK-1112/21. *Sprawa dotyczy kwestii zatrzymania prawa jazdy w przypadku kierowania pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub w przypadku przewożenia osób w liczbie przekraczającą liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym.*

Dz. U. 2019, poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2021 r. (sygn. akt K 4/21), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, 1d i 1da ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tj. Dz. U. 2021, poz. 1212, ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 541, ze zm.) są **niezgodne** z art. 45 ust. 1, art. 78 oraz z zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

Przedmiot kontroli

W dniu 24 kwietnia 2021 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie z wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (dalej: Pierwszy Prezes SN lub wnioskodawca) z 9 kwietnia 2021 r. o sygn. akt K 4/21 (dalej: wniosek).

Przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, 1d i 1da ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1212, ze zm.; dalej: u.k.p.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca).

Zgodnie z art. 102 ust. 1 u.k.p. starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, między innymi gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym (art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.) lub kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, przy czym przepis nie dotyczy przewożenia osób autobusem w publicznym transporcie zbiorowym w gminnych, powiatowych i wojewódzkich przewozach pasażerskich w rozumieniu ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1371, ze zm.), o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące (art. 102 ust. 1 pkt 5 u.k.p.).

Starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności (art. 102 ust. 1c u.k.p.). Jeżeli osoba, której zatrzymano prawo jazdy, pomimo wydania tej decyzji kierowała pojazdem silnikowym, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. Jeżeli decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesię-

cy (art. 102 ust. 1d u.k.p.). Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy starosta wydaje w terminie 21 dni od dnia powzięcia informacji o wyżej wskazanych naruszeniach (art. 102 ust. 1da u.k.p.).

W myśl zaskarżonego art. 7 ustawy nowelizującej 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 w rozdziale 15 u.k.p., podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym), lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji albo wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie, niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej). Podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest wymieniona wyżej informacja podmiotu, który ujawnił popełnienie naruszenia lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej).

Zarzuty wnioskodawcy

Pierwszy Prezes SN jest zdania, że zaskarżone przepisy naruszają zasadę lojalności państwa względem obywateli, prawo do sprawiedliwego procesu oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania. Wnioskodawca uważa, iż poddane analizie normy pozbawiają kierujących pojazdami, którym zarzuca się przekroczenie prędkości o ponad 50 km/h w terenie zabudowanym lub przewóz nadmierowej liczby osób, możliwości kwestionowania prawidłowości czynności organu kontroli ruchu drogowego prowadzących do podejrzenia naruszenia przepisów w zakresie prędkości pojazdów lub liczby przewożonych osób. W opinii Pierwszego Prezesa SN taki stan prawny narusza zasadę lojalności państwa względem jednostki, która jest w takim wypadku w praktyce zdana na arbitralny osąd podmiotu kontrolującego.

Wnioskodawca zauważa również, że decyzja starosty o zatrzymaniu prawa jazdy ma walor decyzji związanej, która nie pozostawia organowi wydającemu żadnego luzu decyzyjnego: „Z woli ustawodawcy, organ opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego, stanowiąc dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone” (wniosek, s. 3). Jednocześnie Pierwszy Prezes SN zwraca uwagę, iż sformułowanie zawarte w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej nakazuje staroście oparcie przedmiotowej decyzji wyłącznie na informacji uzyskanej od uprawnionego podmiotu, nie tylko bez konieczności, ale i bez możliwości jej weryfikacji na podstawie innych dowo-

dów bądź to zebranych z urzędu bądź to przedstawionych przez stronę przeciwną (osobę, której zarzuca się naruszenie). Wnioskodawca przypomina też, że informacja ta nie musi być potwierdzona prawomocnym orzeczeniem (wyrokiem albo mandatem karnym) stwierdzającym fakt popełnienia wykroczenia adekwatnego do naruszenia będącego podstawą zatrzymania prawa jazdy, lecz może być przekazana staroście nawet w wypadku, kiedy kierujący kwestionuje sam fakt popełnienia naruszenia, jak i kiedy ten fakt nie został potwierdzony przez prawomocne orzeczenie. Na kanwie powyższego wnioskodawca zauważa dwie rzeczy. Po pierwsze, związane decyzją obowiązuje również organy odwoławcze, skutkiem czego, mimo iż organy wyższego rzędu mają co do zasady prawo merytorycznie badać sprawę, to w tym wypadku również one związane są informacją kontrolującego o stwierdzonym naruszeniu, co podważa wyrażoną w art. 78 Konstytucji zasadę dwuinstancyjności postępowania. Po drugie, istniejący stan prawny nie pozwala sądom administracyjnym dokonywać merytorycznej weryfikacji decyzji organów administracyjnych, co oznacza, że w tym wypadku osoba, której zarzuca się naruszenie skutkujące zatrzymaniem prawa jazdy, *de facto* jest pozbawiona prawa do sądu, czym naruszony zostaje art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Rozwijając tę myśl, Pierwszy Prezes SN podkreśla, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, organ prowadzący postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. nie może powoływać z urzędu ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia czy też weryfikacji treści zawartych w informacji uprawnionego podmiotu. Pierwszy Prezes SN zauważa też poglądy przeciwne, wskazujące między innymi na konieczność dążenia przez organ administracyjny do ustalenia w trakcie postępowania prawdy obiektywnej, czy obowiązek przestrzegania w postępowaniu w sprawie zatrzymania prawa jazdy reguły postępowania administracyjnego, jak obowiązek wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia dowodów, uwzględnienia uzasadnionych wniosków strony o przeprowadzenie dowodu czy wydawania decyzji na podstawie pełnego materiału dowodowego. Zaznacza przy tym, że odmienne poglądy przez cały okres obowiązywania badanych przepisów pozostają odosobnione, a ich znaczenie zmalało w świetle uchwały 7 sędziów NSA z 1 lipca 2019 r., stanowiącej zasadę prawa: „Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 541 ze zm.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. 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 ze zm.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.)” (uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18).

Wnioskodawca zauważa, że „[k]ierujący pojazdem *de facto* nie ma żadnych możliwości ochrony swoich praw zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowno-administracyjnym. W rzeczywistości o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] decyduje organ kontroli ruchu drogowego, skoro stwierdzenie dokonane przez ten organ o kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przekroczenie dopuszczalnej liczby przewożonych osób nie podlega żadnej weryfikacji” (wniosek, s. 9–10). Pierwszy Prezes SN zauważa, że „[t]rudno więc w takiej sytuacji w ogóle mówić o samodzielności organu administracyjnego oraz o kontroli sądowej jego decyzji” (*ibidem*). Zdaniem wnioskodawcy przyznanie organom uprawnionym do kontroli ruchu drogowego kompetencji w zakresie arbitralnego decydowania o zatrzymaniu prawa jazdy jest nie do pogodzenia z zasadą lojalności państwa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Jednocześnie sposób sformułowania przepisów, w opinii wnioskodawcy, sprawia, że zarówno prawo jednostki do sądu, jak i prawo do kontroli instancyjnej wydanych decyzji (orzeczeń), mają charakter fikcyjny, albowiem zarówno organy, jak i sądy muszą opierać się wyłącznie na informacji o popełnieniu naruszenia uzyskanej od uprawnionego podmiotu, a ich nadzór sprowadza się jedynie do weryfikacji prawidłowości zastosowania przez organy właściwych przepisów.

Analiza formalna

Analiza formalnoprawna powinna w szczególności prowadzić do ustalenia, czy w danej sprawie nie zachodzą ujemne przesłanki wydania przez Trybunał wyroku. Dokonując weryfikacji spełnienia przesłanek formalnych rozpoczęcia procedury kontroli konstytucyjności przepisów, należy wziąć pod uwagę takie czynniki, jak legitymacja wnioskodawcy do zainicjowania kontroli konstytucyjnej, prawidłowe określenie przedmiotu i wzorców kontroli, a także powołanie i należyte uzasadnienie zarzutów w zakresie niekonstytucyjności podanych przepisów.

W opinii Sejmu wniosek w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości natury formalnej dotyczących legitymacji wnioskodawcy, przedmiotu zaskarżenia, powołanych wzorców, a także kontroli sformułowania oraz uzasadnienia zarzutów, a tym samym nie zachodzą przeszkody formalnoprawne uniemożliwiające jego rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Wzorce kontroli

Jako wzorce kontroli wnioskodawca wymienił zasadę lojalności państwa względem obywateli wywodzoną z art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji.

1. W art. 2 Konstytucji zapisano: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Norma ta implikuje między innymi zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwaną również zasadą lojalności państwa względem obywatela.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00).

Skutkiem przyjęcia zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa musi też być pewność tego prawa, którą Trybunał Konstytucyjny definiuje jako zbiór elementów, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”. Idąc tym tropem, Trybunał konkluduje, że „[j]ednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się również, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa jest ściśle powiązana z bezpieczeństwem prawnym jednostki, które wymaga, aby zarówno stanowienie prawa, jak i sposób jego stosowania nie narażały jednostki na takie skutki prawne, których nie była ona w stanie przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, które w konsekwencji te skutki miałyby wywołać (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10).

W piśmiennictwie sygnalizuje się stawiany organom władzy wymóg „aby organ państwowy (a więc także ustawodawca) traktował obywateli z zachowaniem minimalnych reguł uczciwości. Przepisy prawne nie mogą więc zastawiać pułapek, formułować obietnic bez pokrycia bądź nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania, nie mogą stwarzać organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 63).

Drugim aspektem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest gwarancja sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej. Jak wskazuje Trybunał, „istota sprawiedliwości proceduralnej zawiera się w zapewnieniu stronom możliwości korzystania z praw i gwarancji procesowych oraz zagwarantowania rzetelnego i merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Tak rozumiana rzetelność proceduralna zawiera w sobie między innymi następujące elementy: prawo strony do wysłuchania, prawo do informowania, prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia, sprawne rozstrzygnięcie sprawy w rozsądnym terminie, umożliwienie wszechstronnego zbadania okoliczności sprawy przez sąd [...] zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma uniwersalny charakter, dotyczy wszystkich etapów i rodzajów postępowania [...] zasada sprawiedliwości proceduralnej podstawową rolę odgrywa w powiązaniu z konstytucyjnym prawem do dwuinstancyjnego postępowania (art. 78 oraz art. 176 ust. 1 Konstytucji)” (wyrok TK z 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08; zob. też wyroki TK z: 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05; 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06). Esencją omawianej zasady jest więc zapewnienie jednostce możliwości przedstawienia w trakcie toczącego się postępowania sądowego lub administracyjnego swoich racji oraz dowodów na jej poparcie. Racja ta powinna być wysłuchana, poddana pod rozwagę i uwzględniona w procesie ferowania orzeczenia lub wydawania decyzji. Ewentualne odstępianie od tej gwarancji winno być natomiast każdorazowo dokonywane pod kątem zachowania zasady proporcjonalności stosowanych ograniczeń praw i wolności jednostki zapewnianych przez Konstytucję.

2. Konstytucja w art. 45 ust. 1 przyznaje każdemu „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Istota prawa do sądu sprowadza się do zapewnienia ochrony sądowej w sprawach dotyczących sfery praw lub wolności danego podmiotu (postanowienie TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt Ts 24/99). Prawo do sądu, wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obejmuje:

- prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia postępowania przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym),
- prawo do właściwej procedury przed sądem,
- prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; stanowisko to zostało wielokrotnie powtórzone w późniejszym orzecznictwie).

W 2007 r. Trybunał Konstytucyjny uzupełnił powyższe elementy prawa do sądu o „prawo do odpowiedniego kształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Stanowisko to pojawia się w nowszej judykaturze, w której wyodrębnia się cztery elementy prawa do sądu (np. wyroki TK z: 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11;

15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13; 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13; 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12). Trybunał podkreślił również, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej [...]”. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy, według którego prawo do sądu nie wygasa w momencie złożenia powództwa i podjęcia na tej podstawie procesu, ale chodzi w nim o to, aby sąd rozpoznał sprawę co do jej istoty (postanowienie SN z 19 lipca 2006 r., sygn. akt I CSK 112/06).

Konstytucyjne prawo do sądu ma aspekt pozytywny, zawiera bowiem dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. W tym aspekcie można mówić o obowiązku ustawodawcy ustanowienia regulacji prawnej, która zapewni rozpatrzenie sprawy przez sąd, na żądanie zainteresowanego. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji). Fundamentalnym założeniem ustawy zasadniczej jest jej aksjologiczna i teleologiczna spójność, dlatego też dyrektywa zakazująca zamykania drogi sądowej musi być uwzględniana w procesie wykładni ogólnej zasady prawa do sądu (wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01; 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04; 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że z prawa do sądu wynika prawo do zastosowania sprawiedliwej procedury, tj. takiej, która „powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada bowiem dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw” (wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania ma charakter uniwersalny w tym sensie, że dotyczy każdego rodzaju postępowania sądowego, które objęte jest gwarancjami składającymi się na prawo do sądu (zob. wyrok TK z 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08). Obowiązuje więc niezależnie od rodzaju załatwianej sprawy, jeżeli tylko ustawodawca powierza jej rozpoznanie sądowi przedmiotu sprawy (praw lub obowiązków, których dotyczy), sposobu jej wszczęcia (na żądanie zainteresowanego podmiotu, organu publicznego albo z urzędu) oraz etapu, na którym znajduje się rozstrzygana sprawa (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09; 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08). Ustawodawca jest uprawniony do różnicowania postępowań sądowych w zależności od ich charakteru, przedmiotu rozpoznawanych w nich spraw, znaczenia dochodzonych w nich praw i obowiązków dla zainteresowanych podmiotów, celów realizowanych w ramach tych postępowań, zakresu kognicji sądu, a także etapu, na którym znajduje się rozstrzygana

sprawa (zob. wyroki TK z: 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03; 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09).

Ocena konstytucyjności badanych rozwiązań i wyłaniającego się z nich kształtu określonego rodzaju postępowania sądowego wymaga odniesienia tego kształtu do wymagań konstytucyjnych w ujęciu całościowym (zob. wyroki TK z: 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04; 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Takie prawo ustawodawcy nie oznacza arbitralności w stanowieniu przepisów proceduralnych, przykładowo takich, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony (zob. wyroki TK z: 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Wymagane jest zapewnienie sprawiedliwości proceduralnej, która, jak wskazuje sąd konstytucyjny, stanowi gwarancję tego, aby prawo do sądu nie było prawem fasadowym (zob. wyroki TK z: 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07; 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09).

Konstytucyjny nakaz sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy zawiera w sobie trzy podstawowe gwarancje (zob. wyroki TK z: 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02; 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05; 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06; 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09; 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11):

- możliwość bycia wysłuchanym (prawo do wysłuchania),
- ujawnienie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia (prawo do uzasadnienia lub szerzej – prawo do informowania),
- zapewnienie przewidywalności postępowania (prawo do przewidywalności postępowania; we wcześniejszym orzecznictwie wskazywano także na prawo do przewidywalności rozstrzygnięcia – zob. wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99).

3. Zgodnie z art. 78 Konstytucji „Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżania określa ustawa”. Zakres normowania art. 78 Konstytucji obejmuje postępowania sądowe i pozasądowe, toczące się przed organami władzy publicznej. Ponadto wspomniany przepis ustawy zasadniczej ma zastosowanie zarówno do sprawy głównej, jak i sprawy wpaddingowej, mającej uboczny charakter (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtował się pogląd, w myśl którego ustawowa regulacja środków zaskarżenia pozostawionych do dyspozycji strony uwzględniać musi charakter i przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, a także konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych,

w tym prawa do sądu (wyroki TK z: 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12). Zasada zaskarżalności orzeczeń oraz decyzji wydanych w pierwszej instancji nie jest absolutna. Artykuł 78 zdanie drugie Konstytucji pozwala na wprowadzenie od niej wyjątków, pod warunkiem zachowania formy ustawy. Należy dodatkowo podkreślić, iż Konstytucja nie określa ani charakteru tych wyjątków i rodzaju postępowań nieobjętych analizowaną gwarancją, ani też nie wskazuje zakresu podmiotowego i przedmiotowego, w jakim odstępstwo od zasady zaskarżalności jest dopuszczalne. Jednakże wyjątki od zasady zaskarżalności nie mogą doprowadzić do naruszenia innych przepisów konstytucyjnych. Z kolei każde odstępstwo od zasady wyrażonej w art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji musi znajdować uzasadnienie w szczególnych okolicznościach faktycznych i prawnych (zob. wyrok TK z 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12).

W orzeczeniu z 26 listopada 2013 r. Trybunał wyraził stanowisko, iż „[z] art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia 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 sprawy” (wyrok TK z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12). Oznacza to, że konstytucyjnej ochronie podlega nie tylko prawo jednostki do kontroli formalnej poprawności (legalności) rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, ale też prawo do ponownego zbadania sprawy co do meritum. Dopiero łączne zapewnienie tych dwóch aspektów kontroli instancyjnej będzie równoznaczne ze spełnieniem konstytucyjnej gwarancji dwuinstancyjności postępowania.

Analiza konstytucyjności

1. W procesie analizy wniosku Pierwszego Prezesa SN istotną rolę odgrywa identyfikacja celów wprowadzenia do systemu prawnego zaskarżonych przepisów. Pozwala to bowiem poznać faktyczną intencję ustawodawcy, której manifestacją mają być uchwalone przepisy prawa. Proponowane przez ustawodawcę zmiany legislacyjne jednocześnie nie mogą naruszać praw i swobód jednostki gwarantowanych w ustawie zasadniczej, a jeżeli prawa te lub wolności ograniczają, to ograniczenie to musi się mieścić w ramach określonych przez zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Analiza przyczyn wprowadzenia w życie badanych przepisów pozwoli na ich szerszą ocenę pod kątem ich zgodności z ustawą zasadniczą.

Nie ulega wątpliwości, że intencją wprowadzenia art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. była poprawa bezpieczeństwa na drogach publicznych. Wskazuje na to samo uza-

sadnienie projektu ustawy nowelizującej, w którym czytamy: „Inicjując działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, oprócz rozwiązań odnoszących się do ogółu naruszeń należy wprowadzać rozwiązania ukierunkowane na konkretne zachowania powodujące zdarzenia drogowe, w których są zabici lub ranni, bądź zachowania, które podnoszą ryzyko wystąpienia znacznej liczby ofiar w razie zaistnienia wypadku. Temu właśnie celowi służy propozycja stosowania w przypadku rażącego przekraczania dopuszczalnej prędkości środka o charakterze administracyjnym, jakim jest czasowe zatrzymanie prawa jazdy, a w razie niepodporządkowania się wynikającym z tego ograniczeniom – nawet cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdami na określony okres. Za rażące przekroczenie prędkości proponuje się uznać przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h w stosunku do obowiązującego limitu” (uzasadnienie ustawy nowelizującej, druki sejmowe nr 2169/2182/2586/VII kad., s. 9); „Proponowane w niniejszym projekcie czasowe zatrzymywanie prawa jazdy lub cofnięcie uprawnienia w przypadkach przewożenia w pojeździe osób w nadmiernej liczbie również ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie potwierdzają przypadki szczególnie tragicznych wypadków drogowych, w wyniku których śmierć ponosi wiele osób. Przewożenie pojazdem zbyt dużej liczby osób, często w warunkach, w których w ogóle przewóz osób jest niedopuszczalny, niejednokrotnie kończyło się tragicznie” (*ibidem*, s. 11). Na poparcie słuszności przedstawionych rozwiązań projektodawca przedstawił liczne statystyki (dane Policji, raport Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) ukazujące nagminności oraz negatywne skutki zachowań związanych z naruszeniem zakazu przekraczania prędkości oraz limitu przewożonych osób, a także wskazał na analogiczne rozwiązania funkcjonujące w innych państwach europejskich (*ibidem*, s. 11–12).

Znacznie mniej miejsca w uzasadnieniu inicjator procesu legislacyjnego poświęca rozwiązaniom proceduralno-technicznym związanym z egzekwowaniem sankcji czasowego zatrzymania prawa jazdy. W myśl wprowadzonego ustawą nowelizującą art. 102 ust. 1b docelowym rozwiązaniem miałyby być przypisanie zadania przekazywania staroście informacji o przypadkach naruszenia zakazu przekraczania prędkości oraz limitu przewożonych osób administratorowi systemu centralnej ewidencji pojazdów. Jak wynika jednak z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, do czasu wdrożenia rozwiązań technicznych umożliwiających administratorowi centralnej ewidencji pojazdów wprowadzanie, przekazywanie, gromadzenie i udostępnianie danych popełniających wyżej wymienione naruszenia, o naruszeniach tych miały informować odpowiednie organy, ale tylko te, które wydały prawomocne rozstrzygnięcia w sprawie naruszeń: „W nowym ust. 1b w art. 102 zobowiązuje się administratora centralnej ewidencji pojazdów do przekazywania [starostom – dopisek Ł.T.] informacji o wskazanych wyżej przypadkach dających staroście podstawę do zatrzymania prawa jazdy. Przepis

ten wejdzie w życie z dniem 4 stycznia 2016 r. [...] Od tego dnia CEK przejmie również prowadzenie ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, w której będą gromadzone informacje także o wskazanych naruszeniach skutkujących czasowym zatrzymaniem prawa jazdy. Do tego czasu odpowiednie informacje będą przekazywane staroście przez organy wydające prawomocne rozstrzygnięcia, co wynika z zaproponowanych przepisów przejściowych” (*ibidem*, s. 14). Oznacza to, że w niniejszym przypadku wola ustawodawcy nie została w pełni odzwierciedlona w postanowieniach ustawy, albowiem te przewidują przekazywanie staroście informacji o omawianych naruszeniach nie tylko przez podmiot wydający w sprawie prawomocne rozstrzygnięcie, ale też przez podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, nawet jeżeli naruszenie to nie było potwierdzone prawomocnym orzeczeniem lub mandatem, a kierujący podważał fakt jego popełnienia.

Celem wprowadzenia rozwiązań określonych w art. 102 ust. 1c u.k.p. było maksymalne skrócenie okresu pomiędzy wykryciem naruszenia, a faktyczną sankcją za jego popełnienie: „Nadanie tego rygoru [rygoru natychmiastowej wykonalności – dopisek Ł.T.] jest podyktowane ochroną bezpieczeństwa użytkowników dróg poprzez niezwłoczne, czasowe wyeliminowanie z ruchu kierującego karygodnie naruszającego przepisy ruchu drogowego w sposób, o którym mowa” (*ibidem*, s. 14). Wydaje się, że podobnym założeniem musiał kierować się ustawodawca, wprowadzając do art. 102 u.k.p. ust. 1da, skracający czas na wydanie decyzji administracyjnej przez starostę do 21 dni. W tym miejscu warto jednak zauważyć – co podkreślał już Trybunał na kanwie spraw z zakresu postępowania karnego – że cel przepisu, jakim jest szybkość postępowania, nie uzasadnia naruszania konstytucyjnych gwarancji jednostki do rzetelnego i sprawiedliwego procesu: „Ograniczenie uprawnień procesowych stron postępowania karnego w rozważanym przez Trybunał Konstytucyjny przypadku należy uznać za pozbawione dostatecznych racji. [...] Preferowanie szybkości postępowania za cenę ryzyka dokonania ustaleń nieprawidłowych może prowadzić do poważnych błędów w orzekaniu” (wyrok TK z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09).

Podsumowując powyższe rozważania, należałoby uznać, że zasadniczym powodem wprowadzonej zmiany była chęć poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego poprzez wprowadzenie dodatkowej – poza wykroczeniową – sankcji w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy, którą objęte byłyby osoby dopuszczające się naruszeń polegających na przekroczeniu limitu prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h oraz przewozu liczby osób ponad liczbę przewidzianą dla danego pojazdu mechanicznego. Dotkliwość tej sankcji miałyby się przejawiać nie tylko w jej wymiarze, ale także w szybkości jej orzekania, o czym świadczy między innymi skrócony okres na przeprowadzenie postępowania administracyjnego oraz nadanie decyzji organu pierwszej instancji rygoru natychmiastowej wykonalności. Zauważyć w tym miejscu należy, że dobra chronione tymi przepisami są w gruncie rzeczy zbieżne z dobrami chronionymi

przez przepisy rozdziału XI ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. 2021, poz. 2008, ze zm.; dalej: k.w.). W literaturze dominuje bowiem pogląd, że „dobrami chronionymi przez przepisy Rozdziału XI KW [Kodeksu wykroczeń – dopisek Ł.T.] są, z jednej strony – bezpieczeństwo w komunikacji, z drugiej zaś – porządek w komunikacji. Stąd też niekiedy wyróżnia się wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i wykroczenia przeciwko porządkowi, aczkolwiek precyzyjne przeprowadzenie takiego rozróżnienia jest dość trudne, jeśli w ogóle możliwe, gdyż z reguły wykroczenia przeciwko porządkowi godzą również w bezpieczeństwo” (W. Radecki, Komentarz wprowadzający do rozdziału XI [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, 2021, Legalis, nb. 4).

W powyższym kontekście zauważyć należy, że w przypadku art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p., inaczej niż w przypadku innych rozwiązań proponowanych w ustawie nowelizującej, projektodawca nie wyjaśnia szerzej przyczyn objęcia tych sankcji reżimem z zakresu prawa administracyjnego, nie zaś karnego. Zauważyć też można, że projekt ustawy nowelizującej zawiera również propozycję zmiany polegającej na dodaniu do art. 94 k.w. § 3, przewidującego możliwość orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów w razie popełnienia wykroczenia określonego w § 1 tegoż przepisu (prowadzenie pojazdu bez wymaganych uprawnień). Podobnie i w tym wypadku inicjator postępowania legislacyjnego nie wyjaśnia przyczyn przyjęcia różnych reżimów prawnych dla sankcji związanej z czasowym pozbawieniem uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w wypadku wykroczeń usystematyzowanych w tym samym rozdziale Kodeksu wykroczeń.

2. Biorąc pod uwagę fakt, że instytucja sankcji administracyjnej przewidzianej w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. jest środkiem nie tylko o charakterze prewencyjnym, ale i represyjnym i pełni w praktyce rolę bardzo zbliżoną do zakazu prowadzenia pojazdów orzeczanego jako środek karny w sprawach o wykroczenia, istotne wydaje się porównanie z jednej strony zakresów stosowania obu regulacji, z drugiej zaś – gwarancji przysługujących osobom, wobec których środki te mogą być orzekane.

Zakaz prowadzenia pojazdów wymieniony został jako jeden ze środków karnych możliwych do orzeczenia wobec sprawców wykroczeń, określonych w art. 28 § 1 k.w. Zgodnie z art. 29 § 1–4 k.w. zakaz prowadzenia pojazdów wymierza się w miesiącach lub latach, na okres od 6 miesięcy do 3 lat, i obowiązuje on od uprawomocnienia się orzeczenia, przy czym na poczet tego zakazu zalicza się okres zatrzymania prawa jazdy lub innego dokumentu uprawniającego do prowadzenia pojazdu. Jak wskazuje J.M. Wojciechowski, „[i]stotą komentowanego zakazu jest czasowe pozbawienie sprawcy wykroczenia możliwości prowadzenia pojazdów. Orzeczenie tego środka ma głównie wymiar prewencyjny – ma utrudniać lub uniemożliwiać sprawcy popełnienie kolejnego czynu zabronionego [...] Jego skutki mogą być dla sprawcy dalece bardziej dolegliwe niż w przypadku najbardziej surowych kar orzeczanych za wykroczenia. Przesądza

o tym nie tylko rola i znaczenie pojazdów (zwłaszcza mechanicznych) w życiu codziennym, ale przede wszystkim fakt, że Kodeks wykroczeń, w odróżnieniu od Kodeksu karnego, nie zawiera regulacji pozwalających na skrócenie okresu trwania tego zakazu” (zob. J.M. Wojciechowski, Komentarz do art. 29 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021, nb. 2 i 4). Zakaz prowadzenia pojazdów, podobnie jak inne środki karne przewidziane przez Kodeks wykroczeń, można orzec tylko w wypadkach, jeżeli są one przewidziane w przepisie szczególnym, a orzeka się, jeżeli przepis szczególny tak stanowi (art. 28 § 2 k.w.). Jako przykłady wykroczeń, które wiążą się z obligatoryjnym orzeczeniem zakazu prowadzenia pojazdów, można wymienić między innymi prowadzenie pojazdu w stanie po spożyciu alkoholu (art. 87 k.w.) oraz nieudzielenie pomocy ofierze wypadku (art. 93 k.w.). Ponadto sądy mają możliwość orzeczenia wymienionego środka karnego także przy wykroczeniach takich jak np. spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu lądowym (art. 86 k.w.), niezastosowanie się do znaku lub sygnału drogowego (art. 92 k.w.) lub prowadzenie pojazdu bez wymaganych uprawnień (art. 94 k.w.).

Ścieżka postępowania w wypadku wykrycia naruszenia zagrożonego środkiem karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów przedstawia się następująco.

Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 3 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. 2021, poz. 450, ze zm.; dalej: p.r.d.) policjant może zatrzymać prawo jazdy wydane w kraju za pokwitowaniem w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów. Informację o zatrzymaniu prawa jazdy Policja przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni według właściwości, sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie lub prokuratorowi (art. 136 ust. 1 p.r.d.). W terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o zatrzymaniu prawa jazdy prokurator (w trakcie postępowania przygotowawczego) lub sąd właściwy do rozpoznania sprawy (po przekazaniu sprawy do sądu) wydaje postanowienie o zatrzymaniu prawa jazdy, na które służy zażalenie. O postanowieniu o zatrzymaniu prawa jazdy zawiadamia się właściwego starostę (art. 137 ust. 1–3 p.r.d.).

O zastosowaniu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów orzeka w pierwszej instancji sąd rejonowy (art. 9 § 1 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz. U. 2021, poz. 457, ze zm.; dalej: k.p.w.). Sądem odwoławczym do rozpoznania apelacji oraz zażaleń na postanowienia i zarządzenia zamykające drogę do wydania wyroku, w sprawach o wykroczenia podlegające właściwości sądów powszechnych jest sąd okręgowy (art. 14 § 1 pkt 1 k.p.w.).

Orzekając w sprawach o wykroczenia, a tym samym również o środki karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, sąd winien kierować się zasadą prawdy materialnej (art. 2 § 2 w związku z art. 8 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. 2021, poz. 534, ze zm.; dalej: k.p.k.). Jak wskazał

Sąd Najwyższy, oznacza to, że „[p]olski model postępowania karnego nie tylko nie zabrania, lecz – stosownie do dyrektywy określonej w art. 2 § 2 k.p.k. (zasady prawdy materialnej) – wprost obliguje sąd do poczynienia w sprawie możliwie najpełniejszych, odpowiadających prawdzie ustaleń. Jeżeli wskazują na to wyniki postępowania dowodowego, sąd obowiązany jest odtworzyć stan faktyczny i dać temu stosowny wyraz także w opisie przypisywanego oskarżonemu czynu, choćby opis ten, a nawet kwalifikacja prawna czynu miały odbiegać od tych ujętych w akcie oskarżenia” (wyrok SN z 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV KK 160/19, zob. też orzeczenia SN z: 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt V KK 13/13; 18 stycznia 2011 r., sygn. akt IV KK 132/10). Skład orzekający ma prawo do dokonywania swobodnej oceny dowodów (art. 7 k.p.k. w związku z art. 8 k.p.w.), a podstawę wyroku może stanowić tylko całościowy obraz okoliczności ujawnionych w postępowaniu, mających znaczenie dla rozstrzygnięcia (art. 34 k.p.w.). Jak wskazuje się w literaturze, oznacza to, że „sąd *meriti* jest zobowiązany do poddania w toku procesu, a w szczególności w fazie wyrokowania, drobiazgowej analizie wszelkich okoliczności sprawy istotnych z punktu widzenia prawidłowego rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu. Z taką samą uwagą i według tożsamyh reguł sąd ten powinien rozważyć i ocenić dowody zarówno obciążające, jak i odciążające. Następnie zaś powinien zająć w odniesieniu do tych kwestii kompleksowe, logiczne i wyczerpujące stanowisko w części motywacyjnej wyroku” (K. Dąbkiewicz, Komentarz do art. 34 [w:] *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. K. Dąbkiewicz, Warszawa 2017, nb. 2).

Materialnoprawne podstawy zatrzymania prawa jazdy w wypadku przekroczenia prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h lub przewozu osób ponad limit wyznaczony w dowodzie rejestracyjnym lub wynikający z konstrukcji pojazdu znajdują się w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 p.r.d. dopuszczalna prędkość pojazdu lub zespołu pojazdów na obszarze zabudowanym wynosi 50 km/h, a w strefie zamieszkania 20 km/h, natomiast w myśl art. 21 ust. 1 p.r.d. organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym.

Według art. 63 ust. 1 p.r.d. przewóz osób może odbywać się tylko pojazdem do tego przeznaczonym lub przystosowanym, a liczba przewożonych osób nie może przekraczać liczby miejsc określonych w dowodzie rejestracyjnym lub liczby miejsc wynikającej z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu.

Ścieżka postępowania w sytuacji wykrycia naruszenia określonego w art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 u.k.p. opiera się na analogicznych zasadach, co w sytuacji ujawnienia wykroczenia drogowego zagrożonego środkiem karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, z tą różnicą, że zatrzymanie prawa jazdy przez kontrolującego jest obligatoryjne, a zatrzymany dokument przekazany zostaje bezpośrednio do starosty, który wydaje w tej sprawie decyzję administracyjną. Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 2a i 2b p.r.d. policjant zatrzymuje za pokwitowaniem prawo

jazdy wydane w kraju w wypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożeniu osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji. Informację o zatrzymaniu prawa jazdy Policja przekazuje niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni właściwemu staroście (art. 136 ust. 1 p.r.d.). Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, przy czym prawo jazdy nie podlega zatrzymaniu, jeżeli liczba nadmiarowych osób przewożonych w autobusie nie przekracza pięciu, natomiast w aucie osobowym, ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny – dwóch (art. 102 ust. 1a u.k.p.). Decyzja starosty w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy winna być wydana w terminie nie dłuższym niż 21 dni (art. 102 ust. 1da u.k.p.). Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 102 ust. 1c u.k.p.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej podstawą wydania przez starostę decyzji jest informacja podmiotu, który ujawnił naruszenie lub który wydał prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie naruszenia.

Decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. starosta wydaje na podstawie przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2021, poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a.). Jednocześnie decyzja starosty w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. jest decyzją o charakterze związanym. Pojęcie decyzji związanej ukształtowało się w orzecznictwie sądowno-administracyjnym dla określenia decyzji, których treść jest ściśle określona przepisami, a proces oceny organu wydającego jest ograniczony do minimum (wydający decyzję organ sprawdza jedynie, czy są spełnione przesłanki jej wydania). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, „[d]ecyzja określana jest, jako związana, gdy nie pozostawia organowi administracyjnemu «luzu decyzyjnego», jak określa się to w opisie wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w decyzyjnym modelu stosowania prawa. Wprawdzie norma prawna może dopuszczać ograniczony luz decyzyjny, gdy organ dokonuje wyboru konsekwencji (z kilku przypadków, w granicach rozpiętości tzw. widełek), ale jest związany normatywnymi dyrektywami wyboru konsekwencji, co stanowi nadal postać decyzji związanej” (wyrok NSA z 13 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1835/12).

Norma dekodowana z badanych przepisów jednoznacznie wskazuje, że starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia

nia na kierowanie tramwajem na podstawie informacji podmiotu, który ujawnił naruszenie lub który wydał prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie naruszenia, nie pozostawiając w tym wypadku organowi żadnego luzu decyzyjnego ani w zakresie oceny dowodów, ani w zakresie miarkowania sankcji. Oznacza to *de iure*, że treść decyzji starosty determinowana jest wyłącznie informacją przekazaną przez podmiot, który wykrył naruszenie lub orzekł prawomocnie w przedmiocie tego naruszenia, której treści strona nie jest w stanie kwestionować dostępnymi dla niej środkami dowodowymi. Decyzja starosty w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy podlega, co prawda, kontroli instancyjnej samorządowego kolegium odwoławczego (art. 127 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 17 pkt 1 k.p.a.), niemniej kontrola ta również ograniczać się musi do zbadania formalnoprawnych przesłanek wydania decyzji. Ostateczna decyzja, zapadła w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji starosty, może podlegać wzruszeniu na drodze postępowania sędow-administracyjnego inicjowanego skargą uprawnionego podmiotu do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 1 w związku z art. 50 § 1 w związku z art. 52 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; t.j. Dz. U. 2019, poz. 2325, ze zm.), a w dalszej kolejności ewentualną skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 173 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Pamiętaj jednak przy tym należy, że zadaniem sądów administracyjnych będzie wyłącznie zbadanie zgodności z prawem wydanej decyzji (czyli formalnych podstaw ich wydania), nie zaś ocena dowodów czy adekwatności nałożonych sankcji administracyjnych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że powyższa kwestia była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt K 24/15, w kontekście zastosowania zasady ochrony słusznego interesu strony, wyrażonej w art. 7 k.p.a. W uzasadnieniu wyroku z 11 października 2016 r. w tej właśnie sprawie Trybunał stwierdził między innymi, że „[n]ie ma również możliwości odstąpienia przez właściwy organ od zatrzymania prawa jazdy z uwagi na potrzebę ochrony słusznego interesu strony, z powołaniem się na art. 7 kpa [Kodeksu postępowania administracyjnego – dopisek Ł.T.]. Zgodnie z tym przepisem, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W doktrynie prawa podkreśla się, że treść decyzji może być częściowo determinowana zasadą uwzględniania słusznego interesu obywateli, o którym mowa w art. 7 kpa, jednakże tylko wówczas, gdy prawo materialne przyznaje organowi administracji publicznej pewien zakres luzu decyzyjnego, a zatem, gdy decyzja administracyjna jest podejmowana na podstawie tzw. uznania administracyjnego [...] Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że «w sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej [...] nie ma podstaw do stosowania art. 7 kpa, który do-

tyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu» (wyrok NSA w Katowicach z 18 grudnia 1995 r. w sprawie SA/Ka 2198/94, Lex nr 27111)” (wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15).

Dalej idące stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jeszcze przed wydaniem uchwały 7 sędziów NSA z 1 lipca 2018 r., sygn. akt I OPS 3/18, w orzecznictwie dominował pogląd, zgodnie z którym wyłączną przesłanką wydania przez starostę decyzji administracyjnej w sprawie zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h jest informacja przekazana przez właściwy podmiot, a jej treść nie powinna być przedmiotem oceny w postępowaniu administracyjnym czy sądowno-administracyjnym: „Literalne brzmienie przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. dowodzi, że przedmiotowe orzeczenie ma charakter związany. Samo rozstrzygnięcie oraz jego zakres nie zostało pozostawione swobodnemu uznaniu organu administracyjnego. Oznacza to, że w razie otrzymania zawiadomienia o naruszeniu wskazanego wyżej przepisu ruchu drogowego – na skutek zawiadomienia właściwego organu – starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ ten nie jest przy tym uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym” (wyrok NSA z 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17, zob. też wyroki NSA z: 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2578/17; 18 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 3924/18; wyrok WSA w Olsztynie z 1 września 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 493/17).

3. W opinii Sejmu analizowane przepisy są niezgodne ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że sankcja zatrzymania prawa jazdy, wbrew twierdzeniu projektodawcy, ma głównie charakter represyjny. Wynika to nie tyle z przepisów wskazujących na materialne przesłanki zastosowania wspomnianej dolegliwości, co przepisów proceduralnych regulujących to, w jaki sposób rzeczona sankcja jest egzekwowana. Zatrzymanie prawa jazdy ma być „karą” nie tylko bolesną, ale też nieuchronną i natychmiastową. Kierujący traci uprawnienia do kierowania pojazdami natychmiast po ujawnieniu naruszenia, wyłącznie na podstawie jednostronnej oceny organu kontrolującego, która następnie jest sankcjonowana decyzją starosty.

W tym kontekście brak zapewnienia jednostce jakichkolwiek możliwości prawnych kwestionowania ustaleń dokonanych przez kontrolującego jeszcze na etapie postępowania administracyjnego jest nie do pogodzenia z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości i rzetelności proceduralnej. Zasady te determinują obowiązek państwa w zapewnieniu jednostkom pewnego bezpieczeństwa prawnego i ochrony przed arbitralnością decyzji organów państwowych. Obowiązek ten wyrażać się musi między innymi w zagwarantowaniu jednostce możliwości przedstawienia jej racji, wskazania dowodów potwierdzających jej stanowisko lub zawnioskowania o przeprowadzenie takich dowodów z urzędu. Jednocześnie prawo do przed-

stawienia dowodów nie może być wyłącznie prawem natury formalnej. Zarówno organ, jak i sąd muszą mieć obowiązek dowody te rozpatrzeć merytorycznie i wziąć je pod uwagę na etapie badania sprawy, a swoją decyzję oprzeć na całości zebranego materiału, kierując się zasadą prawdy materialnej.

Zaznaczyć trzeba, że orzecznictwo administracyjne utrzymało jednolity pogląd, zgodnie z którym norma prawna wywodzona z przepisów art. 102 ust. 1 u.k.p. i art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej nie daje organowi orzekającemu możliwości uwzględnienia okoliczności innych niż okoliczność działania w stanie wyższej konieczności (art. 102 ust. 1aa u.k.p.), w tym okoliczności takich jak błędny pomiar prędkości czy nieprawidłowe oznakowanie drogowe.

Jednocześnie proponowane przez sądy administracyjne rozwiązanie, zgodnie z którym strona po prawomocnym wyroku uniewinniającym od zarzutu popełnienia wykroczenia miałaby prawo żądania wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. oraz wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym względem Skarbu Państwa (zob. np. wyroki NSA z: 13 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2026/20; 24 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2422/19; 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 802/17; 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 670/17), uznać należy za dalece niewystarczające dla realizacji gwarancji sprawiedliwości proceduralnej i lojalności państwa. W pierwszej kolejności założenie takie nie uwzględnia sytuacji, w których sąd rozpatrujący sprawę o wykroczenie nie dokonał ustaleń merytorycznych i umorzył postępowanie, np. z uwagi na przedawnienie karalności sądanego wykroczenia. Po drugie, przyjęcie takiego rozwiązania przerzuciłoby na jednostkę ciężar udowodnienia jej racji zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i w procesie cywilnym o odszkodowanie od Skarbu Państwa. Pamiętać trzeba przy tym, że postępowanie czy to sądowe, czy administracyjne jest z perspektywy jednostki procesem czasochłonnym, kosztownym i stresogennym. Argumentem najistotniejszym wydaje się jednak nieodwracalność faktycznych skutków decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Z perspektywy kierowców zawodowych, taksówkarzy czy motorniczych nawet czasowa utrata uprawnień do kierowania pojazdami może wiązać się z utratą pracy i źródła utrzymania, co – biorąc pod uwagę, że mogą być oni jedynymi żywicielami rodziny – odbiłoby się negatywnie nie tylko na nich samych, ale i na ich najbliższych.

4. Podobne argumenty, w opinii Sejmu, przemawiają też za uznaniem niekonstytucyjności badanych przepisów względem wzorców wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji. Zauważyć należy, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż prawo do sądu nie jest wyłącznie uprawnieniem natury formalnej, lecz obejmuje również obowiązek zagwarantowania jednostce prawa do merytorycznego rozpatrzenia jej sprawy. Takie zobowiązanie nałożone na ustawodawcę ma na celu chronić jednostkę przed arbitralnością decyzji organów państwowych i zapewnić jej, po pierwsze, prawo dostępu do sądu, po drugie, prawo do rzetelnego procesu przed tym sądem, a po trzecie, gwarancję, że sąd ten oceni nie tylko formalną legalność działania organów, ale też merytoryczną

poprawność podjętych przez nich decyzji lub stawianych przez nią zarzutów. Jak wskazuje Trybunał w wyroku z 12 maja 2003 r., „[c]elem istnienia prawa do sądu jako takiego jest zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością władzy. Dla zapewnienia realizacji tego celu decydujące jest ujęcie zakresu «sprawy» na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wypracowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego koncepcja troistości elementów składających się na prawo do sądu (sam dostęp do sądu, odpowiednio ukształtowanej, rzetelnej procedury oraz uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia – TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50) zmierza natomiast do sprecyzowania kryteriów «prawa do wymiaru sprawiedliwości» przez wskazanie cech, jakim ten wymiar sprawiedliwości powinien odpowiadać. [...] w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się w rzeczywistości dwa prawa: prawo do sądu jako prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, a więc merytorycznego rozstrzygnięcia [...] w zakresie praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki” (wyrok TK z 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02).

Zaskarżone przepisy takich gwarancji jednostce nie zapewniają. Co prawda formalne prawo jednostki do sądu zostało zachowane, bowiem od decyzji samorządowego kolegium odwoławczego stronie przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, jednak sąd ten winien ograniczyć się wyłącznie do zbadania zachowania przez organy wymogów formalnych wydania decyzji o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, nie mając przy tym możliwości dokonania merytorycznej oceny zgromadzonych dowodów. Stanowisko takie można znaleźć w omawianej uchwale NSA: „należy zwrócić 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 [...] 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 związku z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy k.k. [Kodeks karny – dopisek Ł.T.]. Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowi informacja Policji o ujawnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie” (uchwała NSA z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18). Podziela je również Trybunał Konstytucyjny, zaznaczając, iż „sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy wymaga stworzenia sądowi ustawowych ram pozwalających na uwzględnienie wszelkich okoliczności sprawy, w tym również tych uzasadniających odstąpienie od zastosowania sankcji administracyjnej. W niniejszej sprawie sądem właściwym do rozpoznania skargi od decyzji SKO [samorządowe kolegium odwoławcze – dopisek Ł.T.] jest sąd administracyjny. Zgodnie z art. 184 Konstytucji tego rodzaju sąd sprawuje kontrolę nad działalnością administracji publicznej

w zakresie określonym w ustawie. Kryterium tej kontroli jest zgodność z prawem decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć organów administracyjnych. Zatrzymanie prawa jazdy, w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierującego pojazdem na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h, jest zatem w obecnym stanie prawnym zgodne z przepisami prawa nawet wówczas, gdy sąd karny [...] stwierdzi, że wykroczenie z art. 92a kw [Kodeksu wykroczeń – dopisek Ł.T.] nie zostało popełnione” (wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15). Brak możliwości przeprowadzenia przez sąd merytorycznej weryfikacji decyzji starosty powiatowego i samorządowego kolegium odwoławczego nie pozwala na dokonanie oceny realizacji przez organy zasady prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), która jest kluczowym elementem każdego postępowania administracyjnego.

5. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, „dwuinstancyjność postępowania ma niewątpliwie na celu zapewnienie zapobiegania pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji” (wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 61/12). Dla realizacji tego celu konieczne jest zapewnienie organowi odwoławczemu możliwości dokonania merytorycznej analizy sprawy, tj. ponownego zbadania nie tylko tego, czy spełnione zostały przesłanki formalne wydania rozstrzygnięcia, ale też zbadania, czy rozstrzygnięcie to jest właściwe co do meritum. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie między innymi w wyroku Trybunału z 15 grudnia 2008 r., zgodnie z którym środek zaskarżenia „musi być efektywny, czyli musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylenia bądź zmiany” (sygn. akt P 57/07). W orzecnictwie polskiego sądu konstytucyjnego jednolity jest też pogląd, że ewentualne „ustanawianie wyjątków wobec prawa zaskarżenia musi przebiegać przy poszanowaniu kryteriów i wymagań ogólnie wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji. Musi więc znajdować uzasadnienie w jednej z przesłanek interesu publicznego wskazanych w tym przepisie oraz musi być «konieczne w demokratycznym państwie», czyli szanować zasadę proporcjonalności” (wyrok TK z 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07). Z uwagi jednak na fakt, że – podobnie jak w przypadku prawa do sądu – zarówno procedura administracyjna, jak i następująca po niej procedura sądowo-administracyjna przewidują formalną możliwość zaskarżenia rozstrzygnięć organu pierwszej instancji (decyzji starosty/orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego), projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej pominął całkowicie kwestię ograniczenia gwarancji konstytucyjnej, jaką jest prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

6. Na marginesie powyższych rozważań należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym istnieje dualizm postępowania w sprawie o jedno naruszenie, gdyż odpowiedzialny za takie naruszenie może z jednej strony ponieść sankcję administracyjną wynikającą z ustawy o kierujących pojazdami, z drugiej – może być podmiotem w postępowaniu w sprawie o popełnienie wykroczenia. W praktyce niestety to zamysł ustawodawcy, zgodnie z którym celem wprowadzenia art. 102

ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. było szybkie wyciągnięcie konsekwencji prawnych wobec sprawcy naruszenia. Konieczność przeprowadzenia dwóch niezależnych od siebie, lecz w znacznej mierze pokrywających się dowodowo postępowań doprowadzić musi do tego, że jednostka w ostatecznym rozrachunku będzie dłużej oczekiwać na prawomocne zakończenie sprawy w każdym jej aspekcie prawnym. Okres ten wydłuży się jeszcze bardziej w sytuacji, kiedy – na skutek uniewinnienia w sprawie o wykroczenie – strona będzie miała prawo do złożenia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego oraz do wystąpienia z pozwem o odszkodowanie od Skarbu Państwa, czym otworzy nowe, nieraz wieloletnie, spory prawne.

7. Mając powyższe na uwadze, Sejm stoi na stanowisku, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, ust. 1d i ust. 1da u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej są **niezgodne** z art. 45 ust. 1, art. 78 Konstytucji oraz z zasadami lojalności państwa względem obywateli oraz sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej, wyrażonymi w art. 2 Konstytucji.

Dodatkowe wnioski Sejmu

Jednocześnie Sejm pragnie podkreślić, że nie kwestionuje zasadności założenia, które przyświecało projektodawcy ustawy zmieniającej, a którym jest poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z uwagi na powyższe Sejm wnosi o rozważenie przez Trybunał możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów celem rozważenia przez ustawodawcę wprowadzenia ewentualnej nowelizacji w zakresie prawa wykroczeń. Zauważyć bowiem należy, że w obecnym stanie prawnym przekroczenie prędkości, zgodnie z art. 92a k.w., stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny. Z kolei przekroczenie limitu przewożonych osób stanowi wykroczenie określone w art. 97 k.w., również zagrożone jest karą grzywny. Żaden z wymienionych przepisów poza wskazaną w nich karą grzywny nie przewiduje dodatkowej sankcji w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych. Wskazany środek karny mógłby być orzeczony jedynie w sytuacji, w której przepis szczególny pozwala sądom na jego nałożenie (art. 28 § 2 k.w.). Oznacza to, że w wypadku wyeliminowania badanych przepisów z obrotu prawnego wobec osób dopuszczających się określonych w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 u.k.p. naruszeń nie mógłby zostać orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów na podstawie przepisów z zakresu prawa wykroczeń, a konsekwencją obu naruszeń pozostawałoby jedynie obciążenie sprawcy karą grzywny.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. 2021, poz. 735, ze zm.

- Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, t.j. Dz. U. 2021, poz. 2008, ze zm.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. 2021, poz. 2345, ze zm.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. 2021, poz. 534, ze zm.
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, t.j. Dz. U. 2021, poz. 450, ze zm.
- Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz. U. 2021, poz. 457, ze zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. 2019, poz. 2325, ze zm.
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz. U. 2021, poz. 1371, ze zm.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, t.j. Dz. U. 2021, poz. 1212, ze zm.
- Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. 2019, poz. 2393.
- Ustawa z 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 541, ze zm.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2000 r., sygn. akt SK 5/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2001 r., sygn. akt K 12/01.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 10/03.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2004 r., sygn. akt P 2/04.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 stycznia 2005 r., sygn. akt P 10/04.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., sygn. akt SK 26/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2006 r., sygn. akt K 53/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 października 2006 r., sygn. akt SK 34/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2010 r., sygn. akt K 17/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 2011 r., sygn. akt SK 49/08.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 października 2012 r., sygn. akt SK 20/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 2013 r., sygn. akt SK 28/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 r., sygn. akt SK 61/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 22/11.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 12/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt SK 34/12.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15.
Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt Ts 24/99.
Orzeczenie Sądu Najwyższego 18 stycznia 2011 r., sygn. akt IV KK 132/10.
Orzeczenie Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt V KK 13/13.
Wyrok Sądu Najwyższego z 24 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV KK 160/19.
Postanowienie Sądu Najwyższego z 19 lipca 2006 r., sygn. akt I CSK 112/06.
Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2021 r., sygn. akt K 4/21.
Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1835/12.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2578/17.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 802/17.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 670/17.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2422/19.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 stycznia 2021 r., sygn. akt I OSK 3924/18.
Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 sierpnia 2021 r., sygn. akt I OSK 2026/20.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 1 września 2017 r., sygn. akt II SA/OI 493/17.

Literatura

- Dąbkiewicz K., Komentarz do art. 34 [w:] *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, red. K. Dąbkiewicz, Warszawa 2017.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
Radecki W., Komentarz wprowadzający do rozdziału XI [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, 2021, Legalis.

Wojciechowski J., Komentarz do art. 29 [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021.

Inne

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, druk sejmowy nr 2169/VII kad.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2182/VII kad.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2586/VII kad.