



ARTUR KUŚ*

**ADMINISTRACYJNE ZATRZYMANIE PRAWA JAZDY.
PROBLEM DUALIZMU POSTĘPOWAŃ ADMINISTRACYJNEGO
I W SPRAWIE WYKROCZEŃ W KONTEKŚCIE
POSTĘPOWANIA DOWODOWEGO**

Wstęp

Nie budzi obecnie żadnych wątpliwości to, że w odniesieniu do zatrzymania prawa jazdy możliwe są w systemie prawa dwa odrębne postępowania – administracyjne i postępowanie w sprawie wykroczeń. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 4 października 2016 r.¹ uznał, iż przeprowadzenie dwóch odrębnych postępowań w stosunku do tego samego naruszenia prawa drogowego, skutkiem których skarżący został ukarany grzywną i odebraniem prawa jazdy, nie narusza zakazu ponownego sądzenia lub karania za ten sam czyn. Trybunał wskazał, iż procedury administracyjna (zatrzymanie prawa jazdy) i karna (grzywna) były wystarczająco blisko powiązane, zarówno materialnoprawnie, jak i czasowo, by uznać je za dwa aspekty tego samego systemu. Stąd nie można wywodzić, by skarżący został podwójnie osądzony i ukarany za ten sam czyn (tj. za przekroczenie prędkości). Nie miało zatem miejsca naruszenie zakazu ponownego sądzenia i karania z art. 4 protokołu nr 7 do Konwencji². Podobnie zresztą orzekł polski Trybunał Konstytucyjny³,

* Prof. dr hab., Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach; e-mail: artur.kus@ujk.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6319-4936>.

¹ Wyrok ETPC z dnia 4 października 2016 r. w sprawie Rivard v. Szwajcaria, skarga nr 21563/12 [baza danych HUDOC].

² Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony 22 listopada 1984 r. w Strasburgu, Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

³ Por. Wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A ZU 2016, poz. 77.

wskazując, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie jest zgodne z art. 2 Konstytucji RP⁴ i z prawem międzynarodowym.

Niniejszy artykuł powstał na kanwie jednego z wyroków WSA w Warszawie⁵. Zaistniał tam nieco inny problem prawny niż wskazany wyżej, a mianowicie związany z postępowaniem dowodowym w kontekście postępowania administracyjnego i postępowania w sprawie o wykroczenia.

Ze stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy wynikało, że kierujący pojazdem mechanicznym przekroczył w obszarze zabudowanym dozwoloną prędkość o ponad 50 km/h. Fakt ten wynikał z informacji podpisanej imiennie przez policjanta Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji. W informacji wskazano również na sposób zakończenia

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. (dalej: Konstytucja RP).

⁵ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 listopada 2019 r., VII SA/Wa 707/19, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA), gdzie sędzią sprawozdawcą był autor niniejszego opracowania; wyrok ten został uchylony wyrokiem NSA z dnia 16 grudnia 2020 r., I OSK 1524/20, LEX nr 3097701; nie zmienia to jednak istoty problemu, gdyż wnioskiem z dnia 9 kwietnia 2021 r. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego skierował wniosek do TK o stwierdzenie niezgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5, ust. 1c, 1d oraz 1da ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268 z późn. zm.) 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 541 z późn. zm.) z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP. Z uzasadnienia wniosku wynika, że zarówno organy administracyjne rozpatrujące wnioski Policji o zatrzymanie prawa jazdy na tej podstawie oraz w toku postępowania odwoławczego, jak i sądy administracyjne zajmują jednoznaczne stanowisko, że wyłącznym dowodem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym jest informacja organu kontroli ruchu drogowego o tym fakcie. Nadanie kompetencji do arbitralnego decydowania o zatrzymaniu prawa jazdy organowi kontroli ruchu drogowego, głównie Policji, bez możliwości weryfikacji okoliczności ją uzasadniających przez organ administracyjny i sądowy, nie jest do pogodzenia z zasadami obowiązującymi w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP). Kierujący pojazdem *de facto* nie ma żadnych możliwości ochrony swoich praw, zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym, oraz kwestionowania prawidłowości pomiaru prędkości stwierdzonego przez organ kontroli ruchu drogowego. W rzeczywistości o treści decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy oraz orzeczeń sądów decyduje organ kontroli ruchu drogowego, skoro jego stwierdzenie o kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przekroczeniu dopuszczalnej liczby przewożonych osób nie podlega żadnej weryfikacji.

interwencji – „pouczenie” (poprzez skreślenie zawartego w formularzu zwrotu „postępowanie mandatowe” i „wniosek o ukaranie”). Z adnotacji urzędowej wynikało, że podczas kontroli policjant nie nałożył mandatu karnego. Strona została poinformowana, że wszelkie dowody są w posiadaniu Policji i nie zostaną one przekazane organowi wydającemu decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy. Strona wniosła do organu odpowiedź na za wiadomienie wraz z wyjaśnieniami dotyczącymi zatrzymania prawa jazdy, kwestionując m.in. prawidłowość przeprowadzonej kontroli i pomiar prędkości. W toczącej się sprawie administracyjnej skarżący (zarówno na etapie postępowania administracyjnego przed organem pierwszej, jak i drugiej instancji) podważał okoliczności związane z zatrzymaniem mu dokumentu prawa jazdy. W szczególności podnosił następujące wątpliwości:

- czy pomiar prędkości został dokonany przez funkcjonariusza Policji na samochodzie skarżącego;
- odnośnie do miejsca znajdowania się pojazdu skarżącego w momencie pomiaru (tj. skarżący uznaje, że pomiar, jeżeli został dokonany na jego samochodzie, musiał dotyczyć pojazdu znajdującego się jeszcze przed znakiem ograniczenia prędkości);
- w zakresie układu znaków drogowych w miejscu zdarzenia (zmienionych po skardze skarżącego na działania funkcjonariusza Policji);
- odnośnie do miejsca znajdowania się pojazdu Policji w momencie dokonywania pomiaru (niewidocznego dla uczestników ruchu drogowego);
- co do braku uwzględnienia przez funkcjonariusza Policji zachowania innego uczestnika ruchu drogowego, które stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, które wymuszały reakcję skarżącego i chwilowe zwiększenie prędkości pojazdu;
- prawidłowości wykonywania pomiaru przy pomocy urządzenia LTI 20/20 TruSpeed 100LR, którego wskazania są uznawane w orzecznictwie sądów powszechnych za niewiarygodne⁶.

⁶ Zob. wyrok Sądu Okręgowego w Zamościu z dnia 13 stycznia 2014 r., II Ka 779/13, LEX nr 1861327; wyrok Sądu Rejonowego dla Krakowa-Podgórze w Krakowie z dnia 7 lutego 2018 r., II W 345/17, LEX nr 2503902. Kwestia ta była sygnalizowana również w interpelacjach poselskich – zob. np. interpelację nr 20949 w sprawie wadliwych radarów ULTRALYTE LTI 20-20 LR oraz LTI 20/20 TruCAM.

Kierujący pojazdem nie mógł jednak kwestionować przedstawionych okoliczności faktycznych w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, gdyż takie postępowanie nie zostało w niniejszej sprawie w ogóle wszczęte. Został jedynie „pouczony”. To z kolei nie spowodowało wszczęcia odrębnego postępowania w sprawie o wykroczenie.

Istota problemu prawnego sprawy sprowadzała się do odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie na podstawie informacji o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym⁷ w sytuacji, gdy w danej sprawie nie zostało wszczęte równoległe postępowanie w sprawie o wykroczenie ze względu na „pouczenie” kierującego pojazdem przez policjanta. W rezultacie sytuacja taka powoduje, że nie można przeprowadzić żadnego postępowania dowodowego zarówno w postępowaniu administracyjnym (biorąc pod uwagę uchwałę NSA⁸ i wykładnię przepisów ustawy o kierujących pojazdami⁹), jak i w postępowaniu w sprawie o wykroczenie (w przypadku zastosowania „pouczenia” postępowanie takie nie jest wszczynane w danej sprawie).

Konsekwencją takiego stanu faktycznego i prawnego jest pozbawienie strony realnego prawa do sądu i możliwości zainicjowania jakiegokolwiek postępowania dowodowego w sprawie (ani w postępowaniu administracyjnym – na podstawie obowiązujących przepisów i uchwały NSA, ani w postępowaniu w sprawie o wykroczenie – gdyż takie postępowanie nie jest wszczynane w przypadku „pouczenia”).

⁷ Zgodnie z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami oraz uchwałą NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18, ONSAiWSA 2019, z. 5, poz. 72.

⁸ Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18 – uchwała ta będzie szerzej omawiana w dalszej części artykułu.

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1268 z późn. zm.); organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości, nie kontroluje urządzeń pomiarowych, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji przez podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, o którym mowa w 135 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo ruchu drogowym – por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2019 r., VII SA/Wa 1342/18, LEX nr 2693731.

1. Problem „pouczenia” przy jednoczesnym administracyjnym zatrzymaniu prawa jazdy

Zatrzymanie prawa jazdy realizuje cel prewencyjno-ochronny i ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Skuteczność realizowania celu prewencyjno-ochronnego sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy ustawodawca zapewnił poprzez obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania, aby oddziaływać odstraszająco na kierujących pojazdami i zniechęcić ich do nadmiernego przekraczania prędkości na obszarze zabudowanym¹⁰. Instytucja zatrzymania prawa jazdy ma charakter sankcji administracyjnej o prewencyjnym charakterze, nakierowanej na ochronę zasadniczych wartości, jakimi są zdrowie i życie oraz bezpieczeństwo ludzi. Posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami nie jest natomiast prawem podstawowym o konstytucyjnym umocowaniu¹¹.

Cel ten nie może jednak pomijać podstawowych praw strony wynikających z Konstytucji, w tym m.in. prawa do sądu¹² czy też prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w postępowaniu¹³. O naruszeniu art. 78 Konstytucji RP można by mówić wówczas, gdyby regulacja prawna (a nie jej stosowanie) została ukształtowana tak, że stronę postępowania pozbawiono by możliwości zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji¹⁴.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w zaistniałym stanie faktycznym kierujący pojazdem został „pouczony”. Nie nałożono na niego mandatu karnego, a sprawa nie została również skierowana na drogę postępowania sądowego. W analizowanej sprawie sąd nie oceniał, czy „pouczenie” było właściwym trybem, zastosowanym przez policjanta w sytuacji tak znacznego przekroczenia prędkości (o 50 km/h) przez kierującego pojazdem, ani czy zachowanie kierowcy powinno skutkować zatrzymaniem jego prawa jazdy. Byłaby to bowiem analiza w zakresie stosowania prawa, a nie jego wykładni.

¹⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 lipca 2019 r., VII SA/Wa 2324/17, LEX nr 2703658.

¹¹ Por. wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2019 r., I OSK 670/17, LEX nr 2753516.

¹² Por. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP.

¹³ Por. art. 78 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

¹⁴ Por. wyrok NSA z dnia 22 marca 2012 r., II GSK 124/11, LEX nr 1137858.

Wskazać trzeba, że zgodnie z art. 41 K.w.¹⁵ w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Przewidziane w art. 41 K.w. środki to niepenalne środki reakcji na wykroczenie podejmowane poza postępowaniem w sprawach o te czyny prowadzonym na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Decydujące znaczenie ma niewielki stopień szkodliwości społecznej danego wykroczenia, taki, przy którym można uznać, że środek natury wychowawczej będzie wystarczający do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa. Tak więc policjant nie musi stosować od razu mandatu czy kierować do sądu wniosku o ukaranie. Może poprzestać na zwróceniu uwagi, pouczeniu czy ostrzeżeniu sprawcy, gdyż takie sposoby reakcji na wykroczenie są możliwe. Podkreślić należy, że dotyczy to drobnych naruszeń, o nikłej wręcz szkodliwości, gdzie nawet grzywna przewidziana w trybie mandatowym byłaby *in concreto* reakcją zbyt surową. Ustawodawca nie podaje żadnych przesłanek, które muszą zostać spełnione, aby możliwe było zastosowanie do sprawcy art. 41 K.w.

Zgodnie również z przepisami wewnętrznymi obowiązującymi w Policji¹⁶, jako środki oddziaływania wychowawczego można w szczególności stosować pouczenie poprzez wskazanie sprawcy wykroczenia niezgodności jego zachowania z obowiązującymi przepisami, ze wskazaniem tych przepisów. Mogłoby się wydawać, że znaczne przekroczenie prędkości będzie wywoływać w sferze społecznej bardziej dolegliwą sankcję, jednak w tym przypadku policjant ograniczył się jedynie do „pouczenia”.

Dodatkowo, zgodnie z art. 61 § 1 pkt 2 K.p.w.¹⁷, można odmówić wszczęcia postępowania, a wszczęte umorzyć także wtedy, jeżeli wobec sprawcy zastosowano środek oddziaływania w postaci pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia albo środek przewidziany w przepisach

¹⁵ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 821 (dalej: K.w.).

¹⁶ Por. § 10 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 323 Komendanta Głównego Policji z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywania przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, Dz. Urz. KGP.2008.9.48.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1120 (dalej: K.p.w.).

o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, a środek ten jest wystarczającą reakcją na wykroczenie.

Środki oddziaływania wychowawczego jako wyraz zasady *quasi* oportunizmu w reakcji na wykroczenia filtrują spośród tych czynów takie, które są społecznie szkodliwe w stopniu na tyle niskim, że uruchomienie „maszyny” wymiaru sprawiedliwości jest niecelowe. W ich przypadku wystarczy zatem niewielkie zwrócenie uwagi przez organy państwa lub inne instytucje na niewłaściwe zachowanie obywatela (kierowcy), swoiste „pogrozenie palcem” i upomnienie, by nie postępował w ten sposób w przyszłości¹⁸.

2. Administracyjne zatrzymanie prawa jazdy – uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego

Zgodnie z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym¹⁹ policjant ma obowiązek zatrzymać 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. Informacja o zatrzymaniu prawa jazdy to w rzeczywistości „informacja w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy”, czyli informacja o ujawnieniu czynu uzasadniającego zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym, nawet jeśli do tego zatrzymania fizycznie nie doszło, bo np. kierujący pojazdem nie miał lub nie okazał tego dokumentu podczas kontroli²⁰.

Zgodnie zaś z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami 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. Starosta wydaje decyzję na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie

¹⁸ Szerzej zob. M. Grudecki, *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, Prokuratura i Prawo 2018, nr 7–8, s. 163–191.

¹⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 110.

²⁰ Por. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., I OSK 2726/17, LEX nr 2723088.

został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym²¹.

Istotne znaczenie dla wykładni przepisów ma uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r.²², zgodnie z którą: „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”. Z uzasadnienia uchwały wynika, że wniosek taki można wyprowadzić nie tylko z literalnego brzmienia art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ale także na podstawie wykładni celowościowej i funkcjonalnej przepisów ustawy o kierujących pojazdami. Zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy będzie uprawniało stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a.²³, jeżeli później zostanie ustalone, że pomiar prędkości został błędnie dokonany, gdyż wyjdzie na jaw istotna dla sprawy nowa okoliczność faktyczna istniejąca w dniu wydania decyzji, nieznaną organowi, który wydał decyzję.

Zatem wydanie aktu administracyjnego, którego podstawą jest informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, w odniesieniu do której stwierdzono jej niezgodność z prawem (poprzez uniewinnienie strony od zarzutu popełnienia wykroczenia z art. 92a K.w.), oznacza wydanie aktu z naruszeniem przepisów, a w takim przypadku w odniesieniu do tegoż aktu zachodzą podstawy do stwierdzenia zaistnienia naruszenia prawa w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴.

²¹ Art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami.

²² Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18, ONSAiWSA 2019, z. 5, poz. 72.

²³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm. (dalej: K.p.a.).

²⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.

W uchwale NSA wskazano również na to, że postępowania administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami i postępowania toczące się przed sądem powszechnym lub organem orzekającym o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo o ruchu drogowym, są postępowaniami toczącymi się niezależnie od siebie. Z treści art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami wynika, że postępowanie administracyjne może zakończyć się wcześniej niż postępowanie sądowe bądź też postępowanie toczące się przed organem orzekającym w sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym. Organ administracyjny nie jest zobowiązany oczekiwać na zakończenie postępowania sądowego w sprawie zarzucanego wykroczenia, lecz zobowiązany jest do wydania rozstrzygnięcia, a w przypadku niezakończenia postępowania sądowego lub postępowania toczącego się przed organem dyscyplinarnym w okresie 3 miesięcy od zatrzymania prawa jazdy (a w przypadku, o którym mowa w ust. 1d – w okresie 6 miesięcy) wydać ten dokument.

Sąd orzekający w opisywanej sprawie w pełni podzielił i zaakceptował zasady rozumowania prawniczego wyrażone we wskazanej wyżej uchwale NSA²⁵. Rzeczona uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r. dotyczyła jednak odmiennego stanu faktycznego niż ten występujący w przedmiotowej sprawie. Uchwała odnosi się bowiem wyłącznie do sytuacji, w której funkcjonują niezależnie od siebie dwa odrębne postępowania: postępowanie administracyjne i postępowanie wykroczeniowe. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że: „[...] postępowania administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

²⁵ Ogólna moc wiążąca uchwały powoduje, iż wiąże ona sądy administracyjne we wszystkich sprawach, w których miałby być stosowany interpretowany przepis (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2019 r., I FSK 116/17, LEX nr 2637591). Sąd w sprawie, w której pojawia się zagadnienie prawne rozstrzygnięte już w uchwale, bez zgłoszenia wniosku o podjęcie tzw. „uchwały przelamującej” nie może wyrazić innego poglądu niż ten sformułowany w uchwale przez NSA (por. wyrok NSA z dnia 26 lipca 2018 r., II GSK 4308/16, LEX nr 2536507). Z art. 269 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika moc ogólnie wiążąca zarówno uchwał abstrakcyjnych, jak i uchwał konkretnych. Istota owej mocy ogólnie wiążącej uchwał sprowadza się do tego, że stanowisko zajęte w uchwale NSA wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować (por. wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1026/15, LEX nr 2495728).

[ustawy o kierujących pojazdami – A.K.] i postępowania toczące się przed sądem powszechnym lub organem orzekającym o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. [ustawy Prawo o ruchu drogowym – A.K.] są postępowaniami toczącymi się niezależnie od siebie. Z treści art. 102 ust. 3 u.k.p. wynika, że postępowanie administracyjne może zakończyć się wcześniej niż postępowanie sądowe czy też postępowanie toczące się przed organem orzekającym w sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym. Organ administracyjny nie jest zobowiązany oczekiwać na zakończenie postępowania sądowego w sprawie wykroczeń, lecz zobowiązany jest do wydania rozstrzygnięcia, a w przypadku niezakończenia postępowania sądowego lub postępowania toczącego się przed organem dyscyplinarnym w okresie 3 miesięcy od zatrzymania prawa jazdy (a w przypadku, o którym mowa w ust. 1d – w okresie 6 miesięcy), wydać ten dokument”.

Uchwała wskazuje również na relacje pomiędzy tymi postępowaniami i skutki prawne oraz ich wzajemne oddziaływanie (możliwość wznowienia postępowania administracyjnego w razie uniewinnienia). Z uzasadnienia uchwały NSA wynika, że: „[...] zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy będzie uprawniało stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., jeżeli później zostanie ustalone, że pomiar prędkości został błędnie dokonany, albowiem wyjdzie na jaw istotna dla sprawy nowa okoliczność faktyczna istniejąca w dniu wydania decyzji, nieznaną organowi, który wydał decyzję”.

W sytuacji gdy skarżący kwestionuje ustalenia Policji co do popełnienia wykroczenia, nie przyjmując mandatu karnego, właściwym do rozstrzygnięcia tych zarzutów jest prowadzący postępowanie sąd karny. Trzeba jednocześnie zwrócić uwagę na bezpośredni wpływ ustaleń dotyczących stanu faktycznego sprawy poczynionych w postępowaniu w sprawie o wykroczenie na prawidłowe zastosowanie przepisu prawa materialnego w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest zatrzymanie prawa jazdy²⁶.

Uchwała NSA niewątpliwie określa, co wprost wynika z jej uzasadnienia, dwie równoległe drogi prawnego postępowania w sprawie

²⁶ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2017 r., II SA/Go 1025/16, LEX nr 2247550.

zatrzymania prawa jazdy, które jedynie rozpatrywane łącznie dają pełen obraz ukształtowanego, legalnego postępowania państwa w reakcji na stwierdzone przekroczenie prędkości w obszarze zabudowanym i tylko w takich warunkach działanie państwa może być ocenione jako zgodne z Konstytucją. Ze wskazanej uchwały można i należy wywieść istnienie szybkiej administracyjnej ścieżki, stanowiącej niemalże natychmiastową reakcję starosty na informację nadesłaną przez Policję o stwierdzonym przekroczeniu prędkości, oraz dłuższą ścieżkę prawnokarną, w ramach której obwiniony o popełnienie wykroczenia może dowodzić swoich racji przed sądem, a w razie uniewinnienia – co wyraźnie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny – wnosić o wznowienie postępowania administracyjnego zakończonego odebraniem mu prawa jazdy na 3 miesiące i żądaniem ewentualnego odszkodowania. Niemniej znamienne jest także to, że uwagi w tym zakresie są czynione przez Naczelny Sąd Administracyjny w kontekście wyroku TK z dnia 11 października 2016 r. (K 24/15), który nie uznał za niekonstytucyjny samego trybu działania organu (istnienia dwóch równoległych dróg – administracyjnej i w sprawie o wykroczenie), a zakwestionował brak stosownych „bezpieczników”, które uwzględniałyby sytuacje nadzwyczajne. Inaczej mówiąc, uchwała NSA przesądziła, że informacja z Policji stanowi wystarczającą podstawę zatrzymania prawa jazdy, jednakże tylko wówczas, gdy istnieje równoległa procedura (zależna od woli strony) umożliwiająca ocenę prawidłowości działania Policji i ewentualnego następczego wzruszenia decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy na skutek uzyskanej informacji.

Tym samym wskazana uchwała NSA nie odnosi się do sytuacji, w której w przypadku zatrzymania prawa jazdy nie zostaje wszczęte postępowanie w sprawie o wykroczenie. Nie istnieją zatem dwa odrębne postępowania w tym zakresie, o których mowa w uzasadnieniu uchwały. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w niniejszej sprawie. W tym kontekście sąd orzekający nie wydał więc wyroku wbrew uchwale NSA, lecz jedynie wskazał na stan faktyczny i prawny, który nie został wprost nią objęty. W konsekwencji konieczne było zastosowanie prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy z zakresu prawa administracyjnego z uwzględnieniem praw podstawowych obywatela (strony) przewidzianych w Konstytucji.

Należy przy tym podkreślić, że rozróżnienie dwóch przypadków: sytuacji, w której sąd niższy jest związany wyrokiem (uchwałą) sądu wyższego oraz sytuacji, w której takie związanie nie jest uzasadnione, jest w pełni zgodne z prawem i przyjmowanymi w europejskiej kulturze prawnej

zasadami rozumowania. Polska nauka prawa już w latach 1970–1980 wskazywała, że związanie wyrokiem sądu wyższego, czyli uznanie takiego wyroku za precedens sądowy, ma miejsce tylko wówczas, gdy fakty sprawy rozpatrywanej są identyczne lub bardzo podobne do faktów sprawy wcześniej rozstrzygniętej²⁷. Zasadę związania regułą rozstrzygnięcia przy wyraźnym podobieństwie okoliczności faktycznych różnych spraw rozciągnięto nawet na proces stosowania przez organy administracji²⁸. Obecnie nikt się takiej praktyce nie dziwi, wprowadzono ją nawet w art. 8 § 2 K.p.a.

A contrario, jednak jeśli między porównywanymi stanami rzeczy występują istotne różnice, uzasadnione jest odrzucenie traktowania wcześniejszego orzeczenia sądowego jako precedensu, zwłaszcza wiążącego. W prawie anglosaskim, tj. w systemie *common law*, praktyka kwestionowania związania wcześniejszym orzeczeniem sądowym i nieuznawania go za precedens nazywana jest rozróżnianiem (*distinguishing*) i podkreśla się, że nie oznacza to podważania mocy wcześniejszego orzeczenia, tj. przelamywania precedensu – *overruling*²⁹. W przedstawionym kontekście reguły związania wcześniejszymi orzeczeniami sądu wyższego nie powinno budzić zastrzeżeń niezastosowanie w rozpatrywanej sprawie zasady przyjętej w uchwale NSA wydanej w sprawie o sygnaturze akt I OPS 3/18.

3. Administracyjne zatrzymanie prawa jazdy – wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Ważne znaczenie w rozpatrywanej sprawie ma cytowany wcześniej wyrok TK z dnia 11 października 2016 r.³⁰, zgodnie z którym art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym:

²⁷ Por. J. Wróblewski, *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, Państwo i Prawo 1971, nr 10, s. 525–527 i szerzej zob. M. Zirk-Sadowski, *Precedens a tzw. decyzja prawotwórcza*, Państwo i Prawo 1980, nr 6.

²⁸ Por. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2009 r., II SA/Kr 1247/09, LEX nr 573749.

²⁹ Zob. T. Stawecki, *Precedens jako zadanie dla nauk prawnych*, w: *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 252–254.

³⁰ Wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A ZU 2016, poz. 77.

- 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 RP 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 RP.

Wymiernym efektem i konsekwencją tego wyroku TK było wprowadzenie do ustawy o kierujących pojazdami art. 102 ust. 1aa, zgodnie z którym „Przepisów ust. 1 pkt 4 i 5 nie stosuje się, jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego”.

W omawianym tzw. orzeczeniu interpretacyjnym TK wskazano, że bezwzględna norma prawna zawarta w art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym była niekonstytucyjna. Trybunał Konstytucyjny orzekł tym samym o istnieniu takiej luki w prawie (pominięciu ustawodawczym), która była niemożliwa do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa (automatyzm orzekania i brak możliwości powołania się na swoiste przesłanki egzoneracyjne).

4. Brak możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego a postanowienia Konstytucji RP

Sytuacja, w której strona postępowania nie ma żadnej możliwości kwestionowania rozstrzygnięć, tj. istnieje praktyczny zakaz prowadzenia

postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym w ramach wydawanej decyzji związanej (na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku), a także brak wszczęcia postępowania wykroczeniowego w wyniku „pouczenia” i odebranie tym samym prawa do dowodzenia swoich racji, może budzić zasadnicze wątpliwości w kontekście art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Treścią art. 78 ustawy zasadniczej jest ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchamiania procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć indywidualnych wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji³¹. Środek zaskarżenia musi przy tym być „dostępny”, dlatego jego uruchomienie powinno zależeć od woli strony i nie może być poddawane nadmiernie skomplikowanym rygorom. Środek taki musi być też efektywny, tzn. musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylecia bądź zmiany. Zasadę dostępności i efektywności środka zaskarżenia akcentuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego³². Tymczasem w przedmiotowej sprawie strona nie miała i mieć już nie będzie jakiegokolwiek możliwości weryfikacji zatrzymania prawa jazdy – ani w trybie administracyjnym, ani w postępowaniu sądowym w sprawie o wykroczenie.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Na prawo do sądu składają się: a) prawo dostępu do sądu, tj. możliwość uruchomienia procedury przed sądem; b) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej i uczestnictwa w niej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; c) prawo do orzeczenia sądowego, czyli do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia swojej sprawy³³.

W przedmiotowej sprawie strona tylko pozornie ma możliwość weryfikacji decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, gdyż zarówno organy, jak i sądy administracyjne (związane w tej mierze uchwałą NSA z dnia 1 lipca 2019 r.) nie przeprowadzają żadnego postępowania dowodowego w tym zakresie, uznając za wystarczającą informację Policji. Dodatkowo podkreślić należy,

³¹ Zob. A. Błaś, w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 140.

³² Zob. np. wyrok TK z dnia 15 grudnia 2008 r., P 57/07, Dz. U. z 2008 r. Nr 229, poz. 1539.

³³ Por. wyrok TK z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK ZU 2000, z. 5, poz. 143.

że sąd administracyjny nie może zastąpić organu administracji w ustaleniach faktycznych prowadzących do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Stwierdzone w toku rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej braki, błędy czy wady w działaniu organu administracji w zakresie ustalenia stanu faktycznego i szerzej postępowania rozpoznawczego nie mogą być sanowane (usuwane) przez sąd administracyjny w ramach prowadzonego przezeń postępowania rozpoznawczego³⁴.

Wskazać trzeba, że w niniejszej sprawie postępowanie w przedmiocie wykroczenia (gdzie ewentualnie można byłoby przeprowadzić postępowanie dowodowe) w tym konkretnym przypadku nie zostało wszczęte, gdyż kierujący pojazdem został jedynie pouczone. Instytucja „pouczenia” nie powoduje ani nie prowadzi do wszczęcia postępowania w sprawie o wykroczenie.

Jeśli oceniamy spójność systemową przepisów prawnych regulujących następstwa poważnych naruszeń prawa w ruchu drogowym, to należy podkreślić, że w rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie ma konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie jest ona wprost wyartykułowana w Konstytucji, tak jak w art. 8 § 1 K.p.a., ale została uznana za składnik fundamentalnej koncepcji demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zgodnie z tą zasadą uprawnienia przyznane obywatelom przez państwo nie mogą mieć charakteru pozornych bądź też niemożliwych do realizacji ze względów prawnych lub faktycznych. Konieczność respektowania zasady ochrony zaufania do państwa, obejmując zakaz tworzenia prawa wprowadzającego pozorne instytucje prawne, wymaga usunięcia przeszkód prawnych uniemożliwiających realizację tego prawa, tzn. sytuacji, gdy adresaci normy prawnej nigdy nie mogą z tej regulacji skorzystać. Regulacje prawne powinny zapewniać jednostce nie tylko bezpieczeństwo prawne, lecz także w pełni zakładać przewidywalność co do tego, w jakim stopniu ich realizacja może wpływać na ukształtowanie pozycji prawnej jednostki w poszczególnych sytuacjach prawnych³⁵. W orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r. (K 9/92) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są

³⁴ Por. wyrok WSA w Opolu z dnia 12 września 2019 r., II SA/Op 200/19, LEX nr 2723170.

³⁵ Por. wyroki TK: z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU 2002, z. 7A, poz. 97 i z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK ZU 2003, z. 6A, poz. 50.

niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Tworząc instytucje pozorne lub niewykonalne, prawodawca narusza konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a przez to zasadę demokratycznego państwa prawnego³⁶.

Mając na względzie standardy konstytucyjne, sąd uznał, że nie zasługuje na zaakceptowanie taka wykładnia przepisów ustawy o kierujących pojazdami, według której informacja o wykroczeniu drogowym przekazana staroście przez Policję jest wystarczającą przesłanką dla zatrzymania prawa jazdy w trybie przewidzianym w art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, mimo że w wyniku zastosowania przez funkcjonariusza Policji jedynie „pouczenia” kierujący pojazdem nie mógł i już nigdy nie będzie mógł skorzystać z prawa do zakwestionowania czynności podjętych przez Policję w jego sprawie. Brak możliwości zaskarżenia czynności Policji, a więc brak możliwości rzeczywistej obrony własnych praw podmiotowych przez kierującego należy uznać za postać niedopuszczalnej luki w prawie, nie tylko aksjologicznej (odwołującej się do generalnych wartości), ale luki konstrukcyjnej. Prawa podmiotowe muszą być bowiem traktowane poważnie.

5. Skutki wyroku w kontekście „pominięcia prawodawczego”

Sąd w opisywanej sprawie uchylił decyzje organów administracyjnych, zarówno pierwszej, jak i drugiej instancji, oraz umorzył postępowanie w sprawie³⁷. Przepis art. 145 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest przeniesieniem na grunt postępowania sądoadministracyjnego instytucji obligatoryjnego umorzenia postępowania administracyjnego, przewidzianej w art. 105 § 1 K.p.a. Sąd, wstępując w rolę organu administracyjnego, wykonuje nałożony na organ obowiązek. Wydane orzeczenie sądu zastępuje więc rozstrzygnięcie organu administracji publicznej i pełni funkcję decyzji umarzającej

³⁶ Zob. wyrok TK z dnia 4 czerwca 2013 r., P 43/11, Dz. U. z 2013 r. poz. 692; szerzej zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 85–89.

³⁷ Na mocy art. 145 § 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

postępowanie administracyjne w całości lub w części, kończąc postępowanie bez rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty³⁸.

Postępowanie staje się bezprzedmiotowe, jeżeli w jego toku wystąpi brak chociażby jednego z podstawowych elementów stosunku administracyjnoprawnego, tj. podmiotu, przedmiotu, podstawy prawnej³⁹. Zdaniem sądu w niniejszej sprawie wystąpiła specyficzna przesłanka „bezzasadności” polegająca na tzw. pominięciu prawodawczym, czyli unormowaniu niepełnym (tj. braku podstawy prawnej), czy, jeszcze inaczej, luce w przepisach prawa będących podstawą wydania zaskarżonych decyzji.

Przypomnieć trzeba, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozróżnia się tzw. pominięcie od „zaniechania prawodawczego”. Jednoznacznie celowe i uzasadnione zaniechanie prawodawcze nie może być przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. Zaniechanie ustawodawcze występuje najczęściej w sytuacji, gdy ustawodawca świadomie i w sposób zamierzony w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. W tych sprawach Trybunał Konstytucyjny nie ma kognicji do orzekania. Zarzut niezgodności z Konstytucją może jednak dotyczyć „pominięcia prawodawczego”, a więc zaniechania regulacji, którą powinien stworzyć, postępując zgodnie z Konstytucją. Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie. Trybunał może więc ocenić zgodność z Konstytucją ustawy również względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, bez których może budzić wątpliwości konstytucyjne⁴⁰. Pominięcie prawodawcze jest związane z regułą z brakiem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Niekiedy polega na braku pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw oznaczonej kategorii podmiotów⁴¹.

Unormowania niepełne to regulacje prawne, które z punktu widzenia zasad (oraz obowiązków) ujętych w tekście Konstytucji RP cechuje zbyt

³⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2016 r., II SA/Wa 592/15, LEX nr 2148496.

³⁹ Por. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2018 r., II FSK 2113/16, LEX nr 2467378.

⁴⁰ Zob. wyrok TK z dnia 30 września 2014 r., SK 22/13, OTK ZU 2014, z. 8A, poz. 96.

⁴¹ Por. wyrok TK z dnia 2 lipca 2009 r., K 1/07, Dz. U. z 2009 r. Nr 108, poz. 911.

wąski zakres zastosowania bądź też takie, które z uwagi na przedmiot oraz cel regulacji pomijają treści dla niej istotne⁴². W wyroku z dnia 24 września 2001 r. (K 25/95) Trybunał Konstytucyjny dokonał rozgraniczenia zaniechania ustawodawczego od uregulowania niepełnego (pominięcie prawodawcze). W rozumieniu przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny zaniechanie ustawodawcze polega „[...] na tym, że ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym”. W warunkach pominięcia prawodawczego element świadomości prawodawcy nie ma rozstrzygającego znaczenia; ważne jest natomiast to, że prawodawca normując określoną sferę stosunków, „dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie”. Pominięcie prawodawcze ma szczególne znaczenie w sferze prawa publicznego. Jego zaistnienie sprawia, że organ władzy publicznej nie może działać w przypadku pominięcia, zważywszy na wymóg legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Jednocześnie oczywistym pozostaje to, że orzekanie o zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP), co niewątpliwie należy do wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, nie jest tożsame z oceną konstytucyjności przepisu mającego zastosowanie w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd⁴³. Sąd jest obowiązany do oceny konstytucyjności przepisu ustawy w ramach ustalania, który przepis obowiązującego prawa będzie zastosowany do rozstrzygnięcia danego stanu faktycznego w indywidualnej sprawie. Wynika to z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa.

Jeżeli niezgodność przepisu z Konstytucją jest w związku z rozpoznawaną sprawą oczywista i ocena taka ma dodatkowe poparcie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził uprzednio niezgodność z Konstytucją przepisu o takim samym brzmieniu jak zawarty w obowiązującej ustawie, to sąd może nie zastosować tego przepisu w rozpoznawanej sprawie ze względu na jego niezgodność z Konstytucją⁴⁴. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził zakresową niekonstytucyjność

⁴² Szerzej M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf; L. Bosek, *Zaniechanie prawodawcze jako przedmiot kontroli sądowej (analiza porównawcza)*, Warszawa 2003.

⁴³ Por. wyrok SN z dnia 8 sierpnia 2017 r., I UK 325/16, LEX nr 2389585.

⁴⁴ Por. wyrok SN z dnia 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, OSNC 2016, nr 12, poz. 148.

przepisu w kwestii tzw. pominięcia ustawodawczego⁴⁵. Zasada ta wzo-
rowana jest na doktrynie *acte éclairé*, która od lat z powodzeniem funk-
cjonuje w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
Doktryna ta oznacza, że sąd zobowiązany do zwrócenia się z pytaniem
prejudycjalnym może zwolnić się tego obowiązku, gdy obowiązek ten
może być pozbawiony celu poprzez moc interpretacji dokonanej wcześ-
niej przez Trybunał.

Obowiązkiem sądów jest zatem dokonywanie kompleksowej interpre-
tacji prawa, uwzględniającej nie tylko czysto językowe brzmienie danej
jednostki redakcyjnej aktu normatywnego, ale również jego wykładnię
systemową, celowościową, a także – tak jak w analizowanym przypad-
ku – problem „pominięcia” ustawodawczego. W ramach takiej wykładni
konieczne jest też zadbanie o to, by rozumienie przepisu było zgodne
z hierarchicznie wyższymi aktami prawnymi, w tym przepisami rangi
konstytucyjnej. Oczywiście niezgodności przepisu z Konstytucją oraz
z uprzednią wypowiedzią Trybunału Konstytucyjnego stanowią wystar-
czające przesłanki do odmowy zastosowania przez sąd przepisów usta-
wy. W tak bowiem oczywistych sytuacjach trudno oczekiwać, by sądy
uruchomiły procedurę pytań prawnych⁴⁶.

Zakończenie

W niniejszej sprawie sąd uchylił zaskarżone decyzje organów i umo-
rzył postępowanie jako „bezprzedmiotowe”. Owa „bezprzedmiotowość”
przejawia się w tym, że przepisy prawa nie przewidywały sytuacji, w któ-
rej w ramach zatrzymania prawa jazdy będzie toczyło się wyłącznie jedno
postępowanie – administracyjne bez równoległe trwającego postępowania
w sprawie o wykroczenie w ruchu drogowym. Taka sytuacja stano-
wi o klasycznym „pominięciu” ustawodawczym. Strona w przypadku
otrzymania „pouczenia” (nie ma przy tym znaczenia, czy w tym przy-
padku było ono zasadne) nie będzie miała nigdy możliwości kwestiono-
wania okoliczności związanych z konkretnym zdarzeniem drogowym
powodującym w konsekwencji zatrzymanie prawa jazdy. Postępowanie

⁴⁵ Por. wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A ZU 2016, poz. 77.

⁴⁶ Por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., II GSK 2706/17, LEX nr 2455181.

dowodowe nie będzie mogło być również prowadzone z ramach postępowania administracyjnego⁴⁷, a z kolei postępowanie w sprawie o wykroczenie nie będzie wszczęte (brak takiej regulacji w zakresie zaskarżenia „pouczenia”). W związku z tym, w tak przyjętym modelu postępowania, strona nie będzie miała zagwarantowanych konstytucyjnie praw do zaskarżenia decyzji (art. 178 Konstytucji RP) oraz będzie posiadać – tylko pozorne – prawo do sądu (tj. wbrew art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Brak możliwości skorzystania przez stronę z jej konstytucyjnych praw powoduje zatem, że nie ma przepisów w tym zakresie (luka w prawie) i postępowanie to jest „bezzprzedmiotowe”. To z kolei uzasadnia konieczność umorzenia postępowania przez sąd. W innym przypadku (tj. dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego) strona nie miałaby możliwości realizacji jej podstawowych konstytucyjnych praw. Jakikolwiek jej twierdzenia czy wnioski dowodowe nie mogłyby zostać zrealizowane.

Mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której jedynie notatka policyjna przesądzałaby o treści każdej decyzji administracyjnej i dalszym rozstrzygnięciu sądu administracyjnego. W aktualnym stanie prawnym organy zobowiązane są do każdorazowego wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na skutek otrzymania notatki policyjnej bez prowadzenia własnego postępowania dowodowego, a sąd administracyjny ogranicza się do kontroli tzw. decyzji związanej. Brak wszczętego postępowania w sprawie o wykroczenie, w którym można kwestionować powody policyjnej kontroli i pomiarów prędkości oraz innych okoliczności z tym związanych, oznacza jednak, że każdorazowa notatka policyjna przesądza o danym zdarzeniu drogowym i jest niezaskarżalna w żadnym możliwym trybie (tzn. nie można wnioskować o przeprowadzenie postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym, a postępowanie w sprawie o wykroczenie w przypadku „pouczenia” nie będzie wszczęte). Inaczej mówiąc, notatka policyjna przesądza o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące bez żadnej możliwości jej kwestionowania w żadnym możliwym trybie i ewentualnego wzruszenia w przyszłości decyzji w ramach procedury wznowienia postępowania. Prawo dostępu do sądu musi być „praktyczne i skuteczne”, a nie teoretyczne czy iluzoryczne⁴⁸.

⁴⁷ Ze względu na brzmienie przepisów i treść uchwały NSA z dnia 1 lipca 2019 r.

⁴⁸ Por. wyrok ETPC z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie Lupeni i in. v. Rumunia, skarga nr 76943/11 [baza danych HUDOC].

Bibliografia

- Błaś A., w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Bosek L., *Zaniechanie prawodawcze jako przedmiot kontroli sądowej (analiza porównawcza)*, Warszawa 2003.
- Grudecki M., *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, *Prokuratura i Prawo* 2018, nr 7-8.
- Grzybowski M., *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf
- Kotowski W., *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Raguszewska M., *Sankcja za ujawnione dwukrotne kierowanie w tym samym dniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym*, *Nowe Zeszyty Samorządowe* 2017, nr 2.
- Stawecki T., *Precedens jako zadanie dla nauk prawnych*, w: *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010.
- Wróblewska I., *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010.
- Wróblewski J., *Precedens i jednolitość sądowego stosowania prawa*, *Państwo i Prawo* 1971, 10.
- Zirk-Sadowski M., *Precedens a tzw. decyzja prawotwórcza*, *Państwo i Prawo* 1980, nr 6.

Streszczenie

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wyłącznie na podstawie informacji (notatki policyjnej) o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym w sytuacji, gdy w danej sprawie nie zostało wszczęte równoległe postępowanie w sprawie o wykroczenie ze względu na „pouczenie” kierującego pojazdem przez policjanta. Wskazana sytuacja powoduje, że w analizowanej sprawie nie można przeprowadzić żadnego postępowania dowodowego. Wynika to z tego, że w postępowaniu administracyjnym (biorąc pod uwagę uchwałę NSA) nie przeprowadza się postępowania dowodowego, zaś postępowanie w sprawie o wykroczenie nie będzie wszczęte (ze względu na „pouczenie” kierującego pojazdem). Konsekwencją takiego stanu faktycznego i prawnego (tzw. pominięcie ustawodawcze) jest pozbawienie strony realnego prawa do sądu i możliwości zainicjowania jakiegokolwiek postępowania dowodowego w sprawie, co nie może

zostać uznane za odpowiadające standardom konstytucyjnym i wynikającym z prawa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: administracyjne zatrzymanie prawa jazdy, postępowanie dowodowe, prawo do sądu, bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego

ADMINISTRATIVE DRIVING LICENSE RETENTION. THE PROBLEM OF DUALISM IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND OFFENSES IN THE CONTEXT OF EVIDENCE PROCEEDINGS

Summary

The article aims to establish whether it is possible to issue a decision to retain a driver's license on the sole basis of information (a police report) disclosing an act of exceeding the speed limit by over 50 km/h while driving in a built up area, when in the given case, no parallel court proceedings regarding this offence were initiated on account of a "caution" issued to the driver by a policeman. The above-mentioned situation results in the inability to carry out the evidence proceedings. This is caused by the fact that in an administrative proceeding (taking the Supreme Administrative Court resolution into consideration) such an inquiry is not conducted and a court proceeding based on this offence will not be initiated (due to the "caution" given to the driver). The consequence of this factual and legal state (so-called "legislative omission") is that a party is deprived of the real right to a fair trial and the possibility of engaging in any kind of evidence proceedings, which cannot be deemed equivalent to constitutional standards and standards stemming from international law.

Key words: administrative retention of driving license, evidence proceedings, right to a court, objectivity of administrative proceedings

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАДЕРЖАНИЕ ВОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ. ПРОБЛЕМА ДВОЙСТВЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ И ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ О ПРОСТУПКАХ В КОНТЕКСТЕ СУДЕБНОГО ПОРЯДКА ИССЛЕДОВАНИЯ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

Резюме

Целью статьи является ответить на вопрос, можно ли вынести решение о задержании водительских прав только на основании информации

о раскрытии правонарушения (протокола о правонарушении), заключающегося в управлении транспортным средством с превышением допустимой скорости более чем 50 км/ч в населенном пункте в ситуации, когда в данном случае параллельное производство по делу о проступке не было возбуждено из-за полученного участником дорожного движения «разъяснения» от сотрудника полиции. В связи с указанной ситуацией, по анализируемому делу не может быть проведено доказательственное производство. Это связано с тем, что в административном производстве (с учетом постановления Высшего административного суда) не проводится доказательственного производства, а производство по делу о проступке не возбуждается (в связи с полученным участником дорожного движения «разъяснением»). Следствием такой фактической и правовой ситуации (так называемое законодательное упущение) является лишение стороны реального права на суд и возможности возбуждения судебного порядка исследования доказательств, что не может считаться соответствующим конституционным стандартам, а также тем, вытекающим из международного права.

Ключевые слова: административное задержание водительских прав, судебный порядок исследования доказательств, право на суд, беспредметность административной процедуры

