

Tomasz Hankus

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu

ORCID: 0000-0002-5908-2675

Glosa krytyczna do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2019 r. (I OPS 3/18)

Teza 1: przesłanką wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące za przekroczenie prędkości o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym, może być informacja od organu, który ujawnił wykroczenie, jedynie w przypadku zapadnięcia prawomocnego rozstrzygnięcia.

Teza 2: przesłanką wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące za przekroczenie prędkości o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym, nie może być wyłącznie informacja od organu, a ewentualne wątpliwości co do stanu faktycznego powinny być brane pod uwagę przez organ administracji publicznej oraz sąd administracyjny.

Wyżej wskazana uchwała zapadła w następującym stanie faktycznym. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej, w celu ugruntowania linii orzeczniczej sądów administracyjnych, w zakresie przesłanek wydania decyzji administracyjnej, w przypadku ujawnienia przez uprawniony organ czynu, polegającego na przekroczeniu prędkości o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym, jak również możliwości zawieszenia tegoż postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego przez kierującego i toczącym się postępowaniem przed sądem powszechnym w sprawie o wykroczenie. Rzecznik we wniosku wskazywał, że rozbieżności w judykaturze oscylują wokół wykładni art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k.¹, *in concreto* wykładni pojęcia materialnej przesłanki wydania decyzji, tj. „informacji o zatrzymaniu prawa jazdy”. Rzecznik wskazy-

¹ Ustawa 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., dalej zwana „ustawa o zmianie k.k.”).

wał, że część składów orzekających stwierdzało, iż dla wydania decyzji nie ma żadnego znaczenia kwestia odmowy przyjęcia mandatu przez kierującego, gdyż jedyną i wyłączną okolicznością do jej wydania jest informacja uzyskana z uprawnionego organu (najczęściej Policji), a organ prowadzący postępowanie nie jest uprawniony do dokonywania żadnych ustaleń w tym zakresie, innymi słowy jest związany treścią tejże informacji. Przeciwny pogląd prezentowany w orzecznictwie dowodził, iż obowiązek wydania decyzji następuje wyłącznie w sytuacji, jeśli prawidłowo ustalony stan faktyczny odpowiada hipotezie normy, tzn. kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym. W tym zakresie nie mogą występować żadne wątpliwości. W sytuacji, gdy w związku z odmową przyjęcia mandatu karnego toczy się odpowiednie postępowanie dotyczące odpowiedzialności wykroczeniowej z art. 92a k.w.² – wątpliwa jest podstawa faktyczna – organ administracji prowadzący postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy winien zawiesić to postępowanie do czasu zakończenia się zagadnienia wstępnego w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.). Rzecznik uważał za właściwy ten drugi pogląd, zwracając uwagę na prawo do sądu, określone w art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji RP, wskazując, że jednym z jego istotnych elementów jest prawo do właściwie uregulowanej procedury sądowej. Wskazał, że ustawodawca nie ma pełnej swobody regulacyjnej przy ustanawianiu norm prawnych. Stwierdził, że przyjęcie wykładni procedury wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., w taki sposób, że wyłącznym dowodem uprawniającym do wydania tejże decyzji jest informacja uzyskana od właściwego organu, stanowiłoby naruszenie ww. zasad, bowiem strona nie może treści tej notatki weryfikować w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowno-administracyjnym. Zatem Rzecznik zwrócił uwagę na automatyzm zatrzymania prawa jazdy na podstawie informacji uzyskanej od Policji. Zwrócił ponadto uwagę, że Trybunał Konstytucyjny³ badając zgodność art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. z art. 2 i 45 Konstytucji RP uznał ten przepis za zgodny z Konstytucją RP tylko w sytuacji, gdy organ administracji publicznej, a później sąd administracyjny, będzie mógł badać okoliczności np. błędnego pomiaru prędkości.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił poglądu Rzecznika. Uznał, że jedyną okolicznością wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest informacja uzyskana od uprawnionego organu, a ewentualna odmowa przyjęcia mandatu i prowadzenie przez sąd powszechny postępowania w sprawie o wykroczenie nie jest zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. NSA podejmując przedmiotową uchwałę zwrócił uwagę na cel

² Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r., poz. 821 z późn. zm., dalej zwana „k.w.”).

³ Wyrok TK z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, OTK-A 2016/77.

ustawodawcy przy wprowadzaniu omawianej regulacji – zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz na fakt, że decyzja ta ma charakter prewencyjny, której istotą jest zdyscyplinowanie kierujących w celu stosowania się do ograniczeń prędkości w ruchu drogowym, co zdaniem Sądu ustawodawca zapewnił poprzez obligatoryjność oraz natychmiastową wykonalność takiej decyzji. Podniósł, że Trybunał Konstytucyjny badając przepis art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.⁴ nie stwierdził jego niekonstytucyjności, poza wyjątkiem działania w stanie wyższej konieczności. Przyjął, że prawo do ochrony praw procesowych zostało zachowane w postępowaniu administracyjnym, bowiem wiąże się to rozstrzygnięciem w dwóch instancjach w formie decyzji administracyjnej, która poddana jest kontroli sądów administracyjnych. Odnosząc się do kwestii gwarancji procesowych wskazał, iż zakres postępowania dowodowego wyznaczają przepisy prawa materialnego (art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k.). Ponadto, w ustnych motywach NSA wskazał, że TK twierdząc, iż organy powinny podejmować czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, miał na myśli tylko okoliczności dotyczące stanu wyższej konieczności⁵. Wskazał także, że strona będzie mogła dochodzić swoich praw po zakończeniu postępowania administracyjnego, poprzez skorzystanie z instytucji wznowienia 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. NSA przyjął także, że skoro ustalono, iż jedyną i wyłączną okolicznością wydania decyzji jest informacja, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k., to kwestia prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej nie jest zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

W istocie rzeczy NSA dokonał wykładni językowej przepisu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k. i uznał, że nie może dokonać innej wykładni, która byłaby sprzeczna z *ratio legis* tego przepisu. Wyraził to wprost w uzasadnieniu ustnym uchwały wskazując, iż „inna wykładnia, która nakazywałaby Starości, który uzyskuje informację od właściwego podmiotu o przekroczeniu prędkości albo o prawomocnym rozstrzygnięciu za ustalające naruszenie tego przepisu, które ogranicza prędkość w terenie zabudowanym, inna interpretacja przepisu w istocie rzeczy byłaby *contra legem*. Zasada legalizmu nakazuje organowi administracji publicznej stosować obowiązujące

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r., poz. 341, dalej zwana: „u.k.p.”).

⁵ https://www.youtube.com/watch?v=5lSoXMeBFEM&feature=emb_logo (data dostępu: 25.12.2019).

prawo, wykładnia dokonywana przez NSA nie może sięgać aż tak daleko, by przypisać treści przepisom prawa, które byłyby w sposób oczywisty *contra legem* – przeciwne ustawie, przeciwne samemu językowemu znaczeniu”⁶.

W ocenie glosatora, stanowisko NSA nie zasługuje na aprobatę. Dokonana wykładnia w sposób oczywisty jest sprzeczna z prawem do sprawiedliwie uregulowanej procedury sądowej, które z kolei zawiera się w prawie do sądu, zdefiniowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że prawo do sądu nie obejmuje wyłącznie prawa do uruchomienia postępowania przez sądem, ale uprawnienie to obejmuje również inne istotne elementy. W kontekście niniejszej sprawy istotne jest prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości oraz jawności⁷. Prawo określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP utożsamiane jest z pojęciem sprawiedliwej procedury, która wyraża się w możliwości obrony swoich interesów na adekwatnej drodze sądowej⁸. Co więcej, Trybunał stwierdził, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji (w zakresie, jakim dotyczy prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury) uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji⁹, który gwarantuje każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”¹⁰. Termin „sprawa” występujący w art. 45 ust. 1 Konstytucji musi być interpretowany w sposób autonomiczny w stosunku do rozumienia „sprawy” na gruncie konkretnych przepisów ustawowych. „Respektując ową autonomiczność pojęcia «sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 konstytucji, należy w konsekwencji zauważyć, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu będzie obejmowało wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej)”¹¹. W orzecznictwie Trybunału

⁶ Ibidem.

⁷ Por. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97, OTK 1998/4/50; z dnia 14 września 1999 r., sygn. akt K 14/98, OTK 1999/6/115; z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K41/97, OTK 1998/7/117.

⁸ Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK-A 2007/5/48.

⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm., zwana dalej „Konwencją”).

¹⁰ Wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04, OTK-A 2004/8/81; z dnia 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00, OTK 2001/3/52.

¹¹ Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK 2000/4/109.

Konstytucyjnego za dominujący można przyjąć pogląd, iż pojęcie sprawiedliwej procedury sądowej jest spełnione, jeżeli zapewnia ona stronom uprawnienia procesowe odpowiednie do przedmiotu prowadzonego postępowania, jak również zgodnie z wymogami rzetelnego procesu. Wskazuje się, że strony muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd jest zobowiązany do ich rozpatrzenia¹².

W niniejszej sprawie nie można także pomijać treści art. 78 Konstytucji RP. Jak wskazuje Trybunał, zakres normowania tego przepisu obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem, czy przed niesądowym organem władzy publicznej, jak i bez względu na ich główny lub uboczny charakter¹³. TK stwierdza, że w ramach art. 78 Konstytucji RP ustawodawca ma obowiązek nie tylko umożliwienia zainteresowanej stronie realizacji prawa do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwienia organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytorycznej oceny prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy¹⁴. Trybunał podkreśla, iż „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu”¹⁵.

Przy omawianiu prawa do sprawiedliwie ukształtowanej procedury sądowej na tle niniejszej sprawy nie można pomijać również treści art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji oraz art. 47 Karty¹⁶. Należy wskazać, iż prawo do rzetelnego procesu sądowego wynikające w szczególności z art. 6 ust. 1 Konwencji, stanowi prawo podstawowe, które Unia Europejska postrzega jako zasadę ogólną zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE¹⁷, dlatego sądy krajowe powinny do tej kwestii przywiązywać szczególną wagę. Sąd, do którego dostęp gwarantuje art. 47 Karty, co do zasady, powinien mieć pełną jurysdykcję dla oceny sprawy. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do kontroli sądowej decyzji administracyjnych, co wynika także z orzecznictwa Europejskiego Trybuna-

¹² Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. akt P 46/07, OTK-A 2009/8/126.

¹³ Wyrok TK z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK-A 2012/9/110.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. akt SK 33/12, OTK-A 2013/8/124.

¹⁵ Wyrok TK z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99, OTK 1999/7/158.

¹⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE.C nr 83, s. 389, dalej zwana: „karta”);

¹⁷ Por. wyroki TS: z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. przeciwko Conseil des ministres*, pkt 29; z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt C-341/06 P i C-342/06 P, *Chronopost i La Poste przeciwko Union française de l'express (UFEX) i in.*, pkt 44).

łu Praw Człowieka w Strasburgu¹⁸. Z orzecznictwa ETPCz wynika wprost, że prawo do sądu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji, obejmuje także sądową kontrolę decyzji administracyjnych¹⁹. Trybunał Sprawiedliwości UE odwołując się do art. 6 ust. 1 Konwencji, uznał ograniczenie kognicji sądu co do oceny aktu władzy wykonawczej i związanie sądu takim aktem jako pozbawienie jednostki możliwości skutecznego dochodzenia praw na drodze sądowej²⁰ – unijny standard w zakresie kognicji sądu będzie obejmował rozpoznanie sprawy zarówno co do oceny prawa, jak i ustaleń faktycznych. Nie chodzi przy tym o kompetencję co do dokonania własnych ustaleń faktycznych – co może być jednak wymagane w szczególnych wypadkach – ale o kompetencję do kontroli prawidłowości ustaleń organu administracyjnego²¹.

Przechodząc wreszcie do standardów wypracowanych przez Trybunał w Strasburgu na gruncie ww. przepisów Konwencji, należy wskazać, iż prawo do sądu musi zostać zagwarantowane w sposób praktyczny i skuteczny, a nie tylko teoretycznie i iluzorycznie. Aby wymóg ten został spełniony, obywatel musi mieć wyraźną, praktyczną możliwość zakwestionowania działania państwa ingerującego w jego prawa²², nadto wymóg dostępu do sądu jest spełniony, jeżeli decyzje władz administracyjnych, również w zakresie wykroczeń administracyjnych, podlegają kontroli organu sądowego wyposażonego w pełną jurysdykcję i zapewniającego gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji²³, organ sądowy musi być uprawniony do zmiany w każdym zakresie, w sferze faktów i prawa, wydanej decyzji i być właściwy do rozpatrzenia wszystkich pojawiających się kwestii faktycznych i prawnych²⁴. Trybunał podkreśla, że co prawda ocena, czy kontrola była wystarczająca w świetle art. 6 Konwencji, zależy w dużym stopniu od okoliczności konkretnej sprawy. Niemniej jednak ETPCz w wielu sprawach stwierdził, że nawet, gdy sąd nie miał pełnej jurysdykcji, ale był w stanie zbadać kwestie podniesione w odwo-

¹⁸ Por. P. Hofmański, A. Wróbel, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, Warszawa 2010, s. 291

¹⁹ Por. wyroki ETPC: z 10 lutego 1983 r., *Albert i Le Compte p. Belgii*, skarga nr 7299/75 i 7496/76, § 29; z dnia 14 listopada 2006 r., *Tsfayo p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 60860/00, § 42; z dnia 27 września 2011 r., *Menarini Diagnostics S.r.l. p. Włochom*, skarga nr 43509/08, § 58; z dnia 6 marca 2011 r., *Grande Stevens i inni p. Włochom*, skarga nr 18640/10, § 139.

²⁰ Wyrok z dnia 15 maja 1986 r., 222/84, *Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*.

²¹ Zob. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 306 i n.

²² Wyroki ETPC: w sprawie parafii grekokatolickiej w Lupeni p. Rumuni z dnia 29 listopada 2016 r., skarga nr 76943/11; w sprawie Fălie p. Rumunii z dnia 19 maja 2015 r., skarga nr 23257/04.

²³ Zob. wyrok ETPC w sprawie *Albert i Le Compte p. Belgii* z dnia 10 lutego 1983 r., skarga nr 7496/76.

²⁴ Por. wyroki ETPC: w sprawie *Menarini Diagnostics S.r.l. p. Włochom* z dnia 27 września 2011 r., skarga nr 43509/08; *Grande Stevens i inni p. Włochom* z dnia 6 marca 2014 r., skarga nr 18640/10).

laniu od decyzji organu administracyjnego, kontrolę sądową należało uznać za wystarczającą, a postępowanie zgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji. Mowa o sytuacji, w której w procesie kontroli sąd mógł zbadać wszystkie merytoryczne argumenty skarżącego lub zarzuty zawarte w odwołaniu²⁵. Jeżeli sąd kontrolujący nie może zająć się głównym przedmiotem sporu z braku kognicji, zakres sprawowanej przezeń kontroli jest z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Konwencji niewystarczający²⁶. Trybunał uznaje naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w sprawach, w których sądy krajowe wskazują – bez odpowiedniego zweryfikowania – że są związane wcześniejszymi ustaleniami organów administracyjnych, które w rezultacie rozstrzygały o wyniku sprawy²⁷.

Biorąc pod uwagę powyższe standardy, wykładnia dokonana przez NSA w przedmiotowej uchwale jest sprzeczna z ww. uregulowaniami konstytucyjnymi i konwencyjnymi, jak i prawem UE, tj. że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie k.k. może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Niewystarczające jest przyjęcie przez NSA, że prawo do sądu zostało zagrożone, gdyż skarżący ma prawo w postępowaniu administracyjnym do rozstrzygnięcia sprawy w dwóch instancjach w formie decyzji administracyjnych, które następnie poddawane są kontroli sądów administracyjnych, a to z tego prostego powodu, iż możliwość jedynie wszczęcia postępowania sądowego, bez możliwości rozpatrzenia argumentów skarżącego decyzje, powoduje automatyzm w stosowaniu tego środka. Z automatyzmem tym powiązana jest kontrola administracyjno-sądowa (odwołanie od decyzji do SKO oraz skarga do sądu administracyjnego). Jak zresztą przyjął NSA, organ administracyjny jest związany treścią notatki Policji, bez uwzględnienia przesłanek materialnoprawnych, ani żadnych elementów o charakterze subiektywnym. NSA wprost przyznaje o obligatoryjności stosowania tego środka, odwołując się do wyroku NSA o sygn. akt I OSK 2190/16 wskazując, że skoro decyzja administracyjna wydawana na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. ma charakter związany, to właściwy starosta wydaje taką decyzję, bez uprzedniego postępowania wyjaśniającego, czy do wykroczenia drogowego w ogóle doszło i czy ukaranie obwinionego było zasadne. NSA wskazywał w ustnych motywach podjęcia przedmiotowej uchwały, iż TK stwierdzając, że organy powin-

²⁵ Por. wyroki ETPC: w sprawie Bryan p. Wielkiej Brytanii z dnia 22 listopada 1995 r., skarga nr 19178/91; w sprawie Crompton p. Wielkiej Brytanii z dnia 27 października 2009 r., skarga nr 42509/05.

²⁶ Wyrok ETPC w sprawie Tsfayo p. Wielkiej Brytanii z dnia 14 listopada 2006 r., skarga nr 60860/00.

²⁷ Por. wyroki ETPC: w sprawie I.D. p. Bułgarii z dnia 28 kwietnia 2005 r., skarga nr 43578/98; w sprawie Capital Bank AD p. Bułgarii z dnia 24 listopada 2005 r., skarga nr 49429/99; w sprawie Družstevní Záložna Priai inni p. Czechom z dnia 31 lipca 2008 r., skarga nr 72034/01.

ny podejmować czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, miał na myśli tylko okoliczności dotyczące stanu wyższej konieczności, bo w tym zakresie stwierdził niekonstytucyjność przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Z takim stwierdzeniem nie sposób się zgodzić, ponieważ TK wprost wskazał, iż obowiązki organów administracyjnych i sądów w tym zakresie odniesiono do podnoszonych przez strony ewentualnych błędów przy pomiarze prędkości²⁸.

Naruszenia zasad konstytucyjnych czy konwencyjnych, w szczególności prawa do sądu, nie może uzasadniać cel wprowadzenia przepisów, tj. zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, na który wskazywano w podjęciu przedmiotowej uchwały jako narzędzia pomocnego przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa. Nawet w powołanym przez NSA wyroku o sygn. akt K 4/09, Trybunał jednoznacznie stwierdził, iż działania zmierzające do skutecznej i szybkiej poprawy bezpieczeństwa na drogach nie mogą prowadzić do naruszenia podstawowych zasad Konstytucji. Cel, jakim jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, nie może być osiągnięty środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego²⁹.

Nie kwestionując twierdzeń NSA, iż wykładnia dokonywana przez sąd nie może sięgać aż tak daleko, by przypisać treść przepisom prawa, które byłyby w sposób oczywisty *contra legem* ustawie, należy wskazać, że NSA w pierwszej kolejności powinien zastosować prokonstytucyjną wykładnię spornego przepisu. W tym zakresie należy wskazać, iż art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy i zmianie k.k., stanowi o informacji od organu, który ujawnił wykroczenie. Trudno mówić o ujawnieniu takiego wykroczenia, gdy doszło do odmowy przyjęcia mandatu i jednocześnie uniewinnieniu kierującego od zarzucanego mu czynu. Podobny pogląd wyraził NSA wskazując, iż „Zawarte w ustawie przejściowej stwierdzenie, że «podstawą decyzji starosty jest informacja organu kontroli ruchu drogowego» należy odnosić do sytuacji, gdy w sprawie nie ma sporu co do okoliczności przekroczenia prędkości. Według takiego rozumie-

²⁸ „Po drugie, wnioskodawca wskazał na ewentualne błędy pomiaru prędkości i tym samym ryzyko zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona. Pomiar prędkości może być bowiem nieprawidłowy z uwagi na wady techniczne sprzętu oraz uchybienia i nieprawidłowości ze strony osób, które sprzęt ten obsługują. Należy jednak zauważyć, że wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 kpa). Organy są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 ust. 1 kpa) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 ust. 1 kpa)”. (Fragment uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15).

²⁹ Wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK-A 2011/3/20.

nia powołanej normy nie dochodzi do błędu stosowania prawa, w którego efekcie część przepisu staje się całkowicie zbędna. Ponadto dokonując interpretacji powołanego przepisu ustawy przejściowej trzeba mieć na uwadze względy systemowe i funkcjonalne. Skoro TK stwierdził, że w sprawach zatrzymania prawa jazdy nie może być automatyzmu orzekania, to powołany przepis ustawy przejściowej należy tłumaczyć w granicach tzw. dopuszczalnego znaczenia językowego, a więc że «reguła wynikania» ma zastosowanie do tych sytuacji, w których nie ma sporu co do przekroczenia prędkości»³⁰.

Domniemanie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją „zobowiązuje interpretatora do poszukiwania takiej interpretacji, przy której norma byłaby zgodna z Konstytucją”³¹. Trybunał Konstytucyjny stosuje powszechnie przyjęte w naszej kulturze prawnej reguły interpretacyjne, a oznacza to przede wszystkim wybór takiego kierunku wykładni spośród ryzujących się wzajemnie „konkurujących” znaczeń przepisu, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Ta „metoda wykładni w zgodzie z konstytucją” nie jest jednak specyfiką rozumowania TK i zastrzeżona wyłącznie dla jego kompetencji, jako że konieczność jej respektowania odnosi się do wszystkich organów państwowych i wynika z nadrzędności Konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP)³². Innymi słowy, jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie normy, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi. W takiej sytuacji nie aktualizuje się potrzeba stwierdzenia niekonstytucyjności normy lub aktu prawnego. Mówiąc inaczej, w sytuacji, gdy na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie normy, należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi³³. I takiej właśnie wykładni dokonał TK w wyroku o sygn. akt K 24/15 stwierdzając zgodność przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. z art. 2 i 45 Konstytucji RP, wskazując tym samym, że okoliczności dotyczące błędnych pomiarów prędkości powinny być podnoszone w toku postępowania administracyjnego, jak i przed sądem administracyjnym. Uwzględniając pogląd Trybunału, prokonstytucyjnej wykładni dokonał również NSA w sprawie o sygn. akt I OSK 2809/17³⁴ wskazując, iż „z jednostronną wykładnią, opartą tylko na gramatycznej treści art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, nie można się zgodzić, gdyż jej wynik prowadziłby – w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konsty-

³⁰ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2452/17, LEX nr 2522001.

³¹ L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 230.

³² Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99, OTK 2000/4/107.

³³ Por. Wyroki TK: z dnia 7 czerwca 1994 r., sygn. akt K 17/93, OTK 1994/1/11; z dnia 5 stycznia 1999 r., sygn. akt K 27/98, OTK 1999/1/1.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17, LEX nr 2590985.

tucji), którego elementem jest prawo do sprawiedliwej procedury, oraz do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Należy bowiem pamiętać, że wykładnią prawa jest operacja myślowa nieograniczająca się do wykładni jednego przepisu (zwłaszcza ograniczona jedynie do wykładni językowej), lecz operacja w toku której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny jako całość z danym zbiorem przepisów”.

Niezależnie od powyższego, interpretacja ustaw krajowych musi uwzględniać prawo międzynarodowe oraz standardy wypracowane przez trybunały europejskie, w niniejszej sprawie w zakresie standardów prawa do sądu i skutecznego środka odwoławczego (art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji oraz art. 47 Karty). NSA podejmując niniejszą uchwałę powinien wziąć pod uwagę ww. standardy, nawet odmawiając zastosowania art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k., do czego wprost zobowiązuje Konstytucja RP. Sąd Najwyższy podkreśla, iż obowiązek zapewnienia pierwszeństwa stosowania prawa unijnego spoczywa na każdym sądzie krajowym rozstrzygającym sprawę, bez konieczności oczekiwania do chwili, aż przepis krajowy niezgodny z prawem unijnym zostanie wyeliminowany z krajowego systemu prawnego³⁵. Ponadto w ugruntowanej judykaturze Sądu Najwyższego podkreśla się, że nie można zapominać o pierwszeństwie prawa unijnego nad ustawami (art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), a w konsekwencji zarówno sąd I instancji, następnie sąd II instancji, jak też Sąd Najwyższy może sam, jeżeli nie ma wątpliwości, odmówić zastosowania przepisu prawa krajowego albo jeżeli takie wątpliwości poweźmie – wystąpić ze stosownym pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE³⁶. Takie stanowisko podziela również orzecznictwo TK, który wskazuje, iż sądy krajowe mają prawo i obowiązek odmówienia zastosowania krajowego przepisu prawa powszechnie obowiązującego, jeżeli nie można ich pogodzić z normami prawa międzynarodowego. Jak wskazuje Trybunał, sąd krajowy nie orzeka w żadnym razie o niekonstytucyjności określonego przepisu prawa, lecz tylko odmawia jego zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa przepisowi prawa wspólnotowego³⁷.

Słuszne jest zatem stanowisko przedstawione w wyżej cytowanym orzeczeniu NSA³⁸, który wskazał, że w przypadku uzasadnionych wątpliwości, które strona będzie mogła co najmniej uprawdopodobnić, co do poprawności

³⁵ Wyrok SN z dnia 10 lutego 2006 r., sygn. akt III CSK 112/05, OSNC 2007/5/73.

³⁶ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2010 r., sygn. akt III CZP 3/10, OSNC 2010/11/155; wyroki SN: z dnia 8 grudnia 2009 r., sygn. akt I BU 6/09, OSNP 2011/13-14/191; z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt III CSK 209/17, LEX nr 2680303, z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. akt III PO 7/18, LEX nr 2746893.

³⁷ Por. postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, OTK-A 2006/11/177; wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09, OTK-A 2010/9/108.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17, LEX nr 2590985.

pomiaru organu, który dokonał zatrzymania prawa jazdy w oparciu o art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.r.d.³⁹, kierujący pojazdem musi posiadać możliwość weryfikacji informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k. W sytuacji, gdy weryfikacji tej nie może dokonać organ administracyjny (starosta, SKO) lub sąd administracyjny, a kompetentny jest sąd powszechny, organ zobowiązany jest zawiesić postępowanie w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w oparciu o art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., do czasu rozstrzygnięcia tej wątpliwości przez sąd powszechny, tj. przesądzenia o popełnieniu wykroczenia polegającego na przekroczeniu prędkości. W przeciwnym razie – zdaniem NSA – decyzja zostałaby wydana na niezweryfikowanej oraz arbitralnie uzyskanej treści notatki, co naruszałoby prawo do sprawiedliwej procedury sądowej oraz konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa. Wprawdzie R.A. Stefański skrytykował pogląd, iż prowadzenie postępowania w sprawie o wykroczenie jest zagadnieniem wstępnym dla postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, niemniej jednak istotnie wskazał, że związanie starosty treścią informacji wymienionej w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k. jest trudne do zaakceptowania w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP). Podniósł, że działanie takie jest sprzeczne z zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.) oraz zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 80 k.p.a.). Wreszcie zauważył kwestię fundamentalną – mianowicie, iż takie działanie stawia pod znakiem zapytania kontrolę administracyjną oraz sądowo-administracyjną zatrzymania prawa jazdy, skoro z góry można przewidzieć skutek, jaki odniesienie wniesiony środek zaskarżenia. Podsumowując, w trybie pilnym należałoby doprowadzić do wyeliminowania art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k.⁴⁰

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że uchwała NSA została wydana z pominięciem prawa do sprawiedliwie uregulowanej procedury sądowej. Trafność argumentacji przedstawionej przez NSA w uzasadnieniu uchwały budzi znaczące wątpliwości, biorąc pod uwagę nie tylko treść art. 45 ust. 1 i 77 Konstytucji RP, ale wiążące polskie organy i sądy przepisy prawa międzynarodowego, tj. art. 6 ust. 1 i 13 Konwencji oraz art. 47 Karty, jak również wyciągnięcie niewłaściwych wniosków z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/15. Mając to na uwadze, nie sposób pozytywnie ocenić przedmiotowej uchwały, w zakresie przedstawionej problematyki, w której nie zważając na potrzebę uwzględnienia prawa jednostki do sądu, NSA bez głębszego namysłu dokonał literalnej wykładni przepisów.

³⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1990 z późn. zm., dalej zwanej „u.p.r.d.”).

⁴⁰ R.A. Stefański, *Glosa do wyroku WSA w Kielcach z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 289/16*, OSP 2018/9/97.

Wykaz literatury

- Hofmański P., Wróbel A., [w:] Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, Warszawa 2010, s. 291.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Stefański R.A., *Glosa do wyroku WSA w Kielcach z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 289/16*, OSP 2018/9/97.

Summary

Critical gloss to the resolution of the Supreme Administrative Court's of 1 July 2019 (I OPS 3/18)

Key words: administrative decision, driving license retention, speeding by more than 50 km/h, right to court.

The author critically refers to the resolution of the Supreme Administrative Court, in which it was considered that the only and excluded condition for stopping the driving license for exceeding the speed limit by more than 50 km/h in built-up areas is information obtained from an authorized entity. He does not accept the literal interpretation of the provision of art. 7 item 1 point 2 of the Act on the amendment to the Penal Code. without the party's right to a fair trial, which also arises from international law. According to the author, the Supreme Administrative Court should make a pro-constitutional and pro-convention interpretation, and if necessary refuse to use it as a provision contrary to EU law.