

Warszawa, dnia 09 stycznia 2024 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.023.5/2022

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
z dnia 13 grudnia 2022 r.
sygn. akt K 4/21¹⁾

I. Problem konstytucyjny

Postępowanie zostało zainicjowane wnioskiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i dotyczyło regulacji przewidującej czasowe zatrzymanie prawa jazdy na mocy decyzji organu administracji (starosty) w wypadku przekroczenia przez kierowcę dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub przewożenia osób w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji.

Zgodnie z zakwestionowanymi przepisami podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest informacja uzyskana przez organ administracji od podmiotu (najczęściej jest nim policja), który ujawnił naruszenie prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym sam fakt przedstawienia informacji przesądza o obowiązku wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ administracji nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości lub przewożenia osób ponad dopuszczalny limit, nie może powołać dowodów potwierdzających lub też przeczących

¹⁾ Sentencja wyroku została ogłoszona 22 grudnia 2022 r. w Dz. U. pod poz. 2659.

zaistnieniu tych okoliczności. Opisane powyżej rozumienie przepisów potwierdzone zostało uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (uchwała z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18).

W ocenie wnioskodawcy automatyzm wydawania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy i brak adekwatnych gwarancji procesowych dla jednostki, której wolności i praw dotyczy rozstrzygnięcie organu administracji, naruszają konstytucyjną gwarancję rzetelnego i sprawiedliwego postępowania administracyjnego, przez co są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

II. Wzorzec kontroli

Art. 2 Konstytucji (zasada sprawiedliwości proceduralnej wywiedziona z zasady demokratycznego państwa prawnego).

III. Treść orzeczenia

Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, ze zm.), rozumiany w ten sposób, że podstawę wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1212, ze zm.), stanowi wyłącznie informacja organu kontroli ruchu drogowego o ujawnieniu popełnienia czynu opisanego w art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że przedmiotem kontroli w ramach kontroli hierarchicznej zgodności norm może być jedynie treść normatywna ujęta w przepisach aktów normatywnych objętych kognicją Trybunału. Trybunał nie bada prawidłowości sądowych aktów stosowania prawa (orzeczeń sądowych). Niemniej jednak uwzględnia sądową praktykę wykładni i stosowania przepisów, wychodząc z założenia, że aby ochrona standardów konstytucyjnych była efektywna, przedmiotem oceny Trybunału powinna być także treść normatywna, która została ustalona i utrwalona w procesie stosowania prawa. W okolicznościach niniejszej sprawy Trybunał uwzględnił zatem treść normatywną zakwestionowanego przepisu, która została ustalona w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 3/18, oraz która została potwierdzona w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Trybunał podkreślił, że prawodawca jest nie tyle upoważniony, co zobowiązany do ustanowienia środków prawnych umożliwiających efektywną ochronę bezpieczeństwa na drogach publicznych. Wymagają tego konstytucyjne zasady ochrony porządku publicznego oraz ochrony życia i zdrowia obywateli korzystających z dróg publicznych w celu realizacji przysługującej im wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca dysponuje przy tym swobodą wyboru rodzaju środków prawnych mających umożliwić realizację zakładanego celu. W szczególności może wykorzystać – jako narzędzia reakcji państwa na działania niezgodne z prawem – zarówno środki szeroko pojętego prawa karnego (w tym wykroczeniowego), jak i środki nakładane w trybie administracyjnym. Jednakże swoboda ustawodawcy w tym zakresie ma charakter względny w tym sensie, że jest ograniczona wymaganiami konstytucyjnymi, w tym wynikającym z art. 2 Konstytucji zakazem ustanawiania nieadekwatnych (nieprzydatnych) i nieproporcjonalnych (nadmiernie dolegliwych) sankcji prawnych. Jednocześnie ustawodawca, przewidując możliwość nałożenia na jednostkę określonych dolegliwości w reakcji na naruszanie prawa, musi zapewnić gwarancje proceduralne stosowne do charakteru i dotkliwości sankcji.

Trybunał podkreślił, że wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości proceduralnej nie odnosi się wyłącznie do postępowań sądowych, ale obejmuje wszystkie rodzaje postępowań przed organami władzy publicznej, w ramach których może zapaść decyzja dotycząca sytuacji prawnej jednostki (lub podmiotu podobnego). Zgodnie zatem z konstytucyjnym standardem regulacje prawne dotyczące postępowań administracyjnych muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania oraz prawo przedstawiania i obrony swoich racji. *Zasada sprawiedliwości proceduralnej nakazuje zapewnienie uczestnikom postępowania możliwości bycia wysłuchanym, ujawnienie im w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia i jego legitymizację przez przejrzystość, przewidywalność, odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym uczestnik postępowania jest poddany.*

Tymczasem zakwestionowana norma dozwala na zastosowanie sankcji prawnej (zatrzymania prawa jazdy) na podstawie domniemania prawdziwości treści informacji sporządzonej przez funkcjonariusza policji lub innej uprawnionej służby, które to domniemanie nie może być przez stronę podważone w ramach postępowania administracyjnego przed starostą. Rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny problem konstytucyjny miał zatem charakter wyłącznie proceduralny, co wynikało ze związania

starostą informacją otrzymaną od organu kontroli ruchu drogowego oraz brakiem możliwości przeprowadzenia przez niego samodzielnego postępowania dowodowego pozwalającego ustalić, czy przesłanki zastosowania sankcji w postaci zawieszenia prawa jazdy faktycznie zaistniały.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że za zaskarżoną normą przemawiały trojakiemu rodzaju argumenty. Po pierwsze, efektywność zastosowanej sankcji z punktu widzenia jej funkcji prewencyjnej wymaga natychmiastowego wyeliminowania z ruchu drogowego kierującego pojazdem, który dopuścił się naruszenia zaskarżonej normy. Po drugie, kierujący pojazdem, który kwestionuje fakt popełnienia takiego naruszenia, ma możliwość dowodzić swoich racji w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, które to postępowanie gwarantuje mu środki obrony właściwe reżimowi prawa karnego (w znaczeniu szerokim). Po trzecie, potwierdzenie w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, że do deliktu w rzeczywistości nie doszło, stwarza zainteresowanemu możliwość wznowienia postępowania administracyjnego i, ewentualnie, dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa.

Trybunał Konstytucyjny uznał, iż *argumenty te nie uzasadniają dopuszczalności ograniczenia gwarancji sprawiedliwego i rzetelnego postępowania administracyjnego, które wymagają oparcia decyzji na prawdziwych ustaleniach faktycznych*. Zatrzymanie prawa jazdy na mocy decyzji administracyjnej oznacza bowiem zawieszenie prawa do korzystania z uprawnień, jakie wiążą się z posiadaniem prawa jazdy, *lecz nie daje gwarancji osiągnięcia celu ujmowanego jako wyeliminowanie – w sensie faktycznym – z ruchu drogowego kierowcy dopuszczającego się poważnego naruszenia przepisów prawa dotyczących ograniczenia prędkości na obszarze zabudowanym lub liczby przewożonych pasażerów (prewencja indywidualna)*, co należy uznać za podstawowy cel zakwestionowanej regulacji. Po drugie, przewidziany mechanizm polegający na tym, że *co do zasady sankcja administracyjna ma zostać nałożona, zanim osoba kierująca pojazdem uzyska możliwość realizacji jej prawa do rozpatrzenia sprawy w sposób sprawiedliwy i rzetelny, z zachowaniem stosownych gwarancji procesowych, w ramach postępowania w sprawie o wykroczenie*, przy czym do tego postępowania może wcale nie dojść, bo przepisy przewidują i taką możliwość (np. gdy funkcjonariusz policji ograniczył się do „pouczenia” kierującego pojazdem). Po trzecie, zasada państwa prawnego *wyklucza dopuszczalność takiego kształtowania rozwiązań proceduralnych, które zakładają przerzucenie na jednostkę negatywnych skutków błędów lub pomyłek funkcjonariuszy publicznych popełnionych podczas stosowania prawa* (najpierw automatyczne zastosowanie sankcji, a potem jej kwestionowanie przez stronę). Trybunał

odnotował także, że *ani procedura wznowienia postępowania administracyjnego, ani możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa nie są w stanie odwrócić wszystkich negatywnych konsekwencji w życiu prywatnym, rodzinnym czy zawodowym, jakich doświadczyła jednostka w okresie, na jaki prawo jazdy zostało jej zatrzymane.*

Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, że wartość, jaką jest szybkość reakcji państwa na naruszenie prawa, nie jest sama w sobie dostatecznym uzasadnieniem odstąpienia od zasady, wedle której reakcja taka może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy do naruszenia rzeczywiście doszło. *Obiektywny charakter odpowiedzialności egzekwowanej w reżimie prawa administracyjnego sprzyja realizacji wartości szybkości (sprawności) postępowania, ponieważ zwalnia organ od konieczności ustalenia elementów podmiotowych czynu stanowiącego delikt (m.in. „winy” sprawcy, jego motywacji itp.). Nie może on być rozumiany jednak w taki sposób, że zwalnia organ administracji również od obowiązku oparcia decyzji o zastosowaniu sankcji (in casu o zatrzymaniu prawa jazdy) na prawdziwych ustaleniach faktycznych.*

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Wyrok ma charakter interpretacyjny. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu nie zawarł żadnych wskazówek dla prawodawcy.

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji
/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/