

dr Paweł Krawczyk¹

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Zatrzymanie prawa jazdy za przekroczenie prędkości w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych Seizing of driving license for exceeding the speed limit in the light of administrative court case law

Streszczenie: *Wbrew dotychczasowemu orzecznictwu sądów administracyjnych, zatrzymanie prawa jazdy przez starostę za przekroczenie prędkości jedynie na podstawie informacji komendanta policji, w sytuacji kwestionowania tej okoliczności przez kierującego, nie powinno być obligatoryjne i automatyczne. Organ administracyjny powinien w tej sytuacji zawiesić postępowanie administracyjne do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd karny.*

Słowa kluczowe: prawo jazdy, organ administracyjny, sąd administracyjny, decyzja administracyjna

Abstract: *Contrary to the previous case law of the administrative courts, seizing of driving license for exceeding the speed limit by the district head only on the basis of information of the police commander, in the situation of questioning the circumstances by the driver, should not be obligatory and automatic. In this case, the administrative authority should suspend the administrative procedure until the case is settled by a criminal court.*

Keywords: driving license, administrative authority, administrative court, administrative decision

Wstęp

Zgodnie z danymi statystycznymi za 2016 r., w jego trakcie wydarzyły się 33 664 wypadki, w których zginęło 3 026 osób a 40 766 zostało rannych. Drugą w kolejności przyczyną wypadków było niedostosowanie prędkości do panujących warunków ruchu. Przyczyna ta odpowiadała za 7 195 wypadków, w których zginęło 846 osób, a 9 619 zostało rannych². Z kolei inne badania wskazują, iż 64% kierowców w Polsce jeździ powyżej dopuszczalnego limitu prędkości. Na drogach krajowych przebiegających przez miejscowości prędkość przekracza aż 83% kierowców. Około 26% porusza się na nich z prędkością większą niż 20 km/h powyżej dopuszczalnego limitu. Na dwujezdniowych ulicach miast prędkość przekracza niewielu mniej kierujących – 80%, a 16% łamie przepisy o więcej niż 20 km/h³.

¹ Adres do korespondencji: Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Katedra Prawa, ul. Żytnia 17/19, 08-110 Siedlce.

² <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>

³ Zob. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 lipca 2014 r.*, druk sejmowy nr 2586.

Zatem ustawodawca, słusznie dopatrując się nadmiernej prędkości jako jednej z głównych przyczyn wypadków, podjął działania polegające na stosowaniu, w przypadku rażącego przekroczenia dopuszczalnej prędkości, środka o charakterze administracyjnym, jakim jest czasowe zatrzymanie prawa jazdy. Za rażące przekroczenie prędkości uznano przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h w stosunku do obowiązującego limitu.

Niniejsze opracowanie jest omówieniem dotychczasowej praktyki organów administracji w zakresie zatrzymania prawa jazdy za przekroczenie prędkości w sytuacji kwestionowania tej okoliczności przez kierującego. Wskazuje istniejące rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz odnosi się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zapadłego na kanwie omawianych rozwiązań. Celem podjętych badań jest zaproponowanie rozwiązania godzącego dotychczasową praktykę organów administracji oraz sądów administracyjnych z przywołanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego.

Praktyka sądów administracyjnych przed orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. w sprawie K 24/15

Przepis art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami⁴ stanowi, że starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Czas, na który orzeka się o zatrzymaniu prawa jazdy określa art. 102 ust. 1c wskazanej ustawy, stanowiąc, że decyzję w powyższym przedmiocie wydaje się na okres 3 miesiące, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵. Z powyższej regulacji wynika, że o zatrzymaniu prawa jazdy organ orzeka obligatoryjnie.

W wyniku stosowania powyższej regulacji, z czasem kwestią sporną stało się, czy możliwe jest wydanie decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jedynie w oparciu o informację organu kontroli ruchu drogowego, bez uprzedniego podjęcia przez organ administracji jakichkolwiek działań w celu ustalenia stanu faktycznego sprawy, pozwalających na stwierdzenie, że kierujący pojazdem rzeczywiście dopuścił się przekroczenia prędkości o ponad 50 km/h w obszarze zabudowanym, zwłaszcza kiedy nie przyjął on mandatu karnego, podnosząc przy tym zarzut wadliwości pomiaru czy niesprawnego sprzętu pomiarowego. Wojewódzkie sądy administracyjne w licznych orzeczeniach⁶ stały na stanowisku, iż ustawodawca jasno sprecyzował, co stanowi źródło ustalenia stanu faktycznego w zakresie stwierdzenia okoliczności przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o 50 km/h. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁷ podstawą

⁴ Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2016 r., poz. 627.

⁵ Dz.U. 2017 r., poz. 128.

⁶ Zob. wyroki: WSA w Warszawie VIII SA/Wa 1052/15, WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 1025/15, WSA w Krakowie III SA/Kr 74/16.

⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 541.

wydania decyzji, o zatrzymaniu prawa jazdy jest informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo o ruchu drogowym⁸. Przepis ten przesądza, że jedyną i wyłączną okolicznością, która determinuje obowiązek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest ww. informacja.

W związku z powyższym sądy administracyjne stały na stanowisku, iż organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z mocy woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Tym samym organ prowadzący postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, nie może ani powoływać z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia czy też weryfikacji treści zawartych w informacji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy za przekroczenie prędkości

Powyższą praktykę zakwestionował Rzecznik Praw Obywatelskich, który we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z 17 września 2015 r. wniósł m.in. o stwierdzenie, że: art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹ w związku z art. 53 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰, w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2¹¹, art. 45 ust. 1¹² i art. 78¹³ Konstytucji¹⁴. Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, przypomniał, że swoboda ustawodawcy w zakresie doboru środków administracyjnych nie jest nieograniczona, lecz ma granice wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności. W tym kontekście, zdaniem Rzecznika, przewidziana przez ustawodawcę droga odwoławcza od

⁸ Tj. kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.

¹¹ „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

¹² „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

¹³ „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, nie spełnia standardów wynikających z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

Rzecznik w swoim wniosku argumentował, iż rozwiązanie przyjęte w art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, polegające na tym, że zatrzymanie ma charakter sankcji administracyjnej, oznacza automatyzm w stosowaniu tego środka. W razie bowiem stwierdzenia, że kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, starosta jest obowiązany wydać decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy, bez możliwości uwzględnienia przesłanek materialnoprawnych. W przedmiotowej procedurze nie są brane pod uwagę żadne elementy o charakterze subiektywnym, choć przecież nie można wykluczyć sytuacji, w której kierowca obwiniony o popełnienie wykroczenia z art. 92a Kodeksu wykroczeń¹⁵ nie przyjmuje mandatu karnego i zostanie następnie uniewinniony od popełnienia wykroczenia przez sąd. Dolegliwość kary całkowicie abstrahuje od kwestii zawinienia. Zdaniem Rzecznika automatyzm i obligatoryjność cechują również samą decyzję policjanta zatrzymującego prawo jazdy na zasadzie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit., a Prawa o ruchu drogowym. Ustawodawca powierzył funkcjonariuszowi Policji reglamentację dobra jednostki, nie ograniczając go regulacjami o charakterze materialnoprawnym, które krępowałyby go w zakresie korzystania z ustawowej kompetencji decydowania o odebraniu prawa jazdy. Ten automatyzm przesądza, że w tym zakresie funkcjonariusz Policji, nieskrępowany postanowieniami ustawy, w istocie zastępuje prawodawcę, wyznaczając rzeczywiste granice zakresu praw i wolności jednostek. Scharakteryzowany wyżej automatyzm nie przechodzi zatem testu proporcjonalności i może być źródłem takiej sytuacji, w której, z punktu widzenia celu zatrzymania prawa jazdy, nie jest konieczne jego stosowanie. Brak należytych gwarancji procesowych – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – spowodowany jest przewidzianym trybem skargi na decyzję starosty w kontekście czasu, na jaki ma być zatrzymane prawo jazdy (3 miesiące), w zestawieniu z terminami wydania decyzji przez starostę, a następnie terminami rozpoznawania spraw przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym i Wojewódzkim Sądem Administracyjnym. Może to oznaczać faktyczne pozbawienie jednostki prawa do weryfikacji decyzji organu administracji. Automatyczne bowiem nadanie decyzji starosty rygoru natychmiastowej wykonalności w połączeniu ze stosunkowo krótkim okresem, na jaki zatrzymuje się prawo jazdy, prowadzi do sytuacji, w której rozpoznanie odwołania od decyzji organu I instancji praktycznie zawsze następować będzie po upływie trzymiesięcznego terminu, na jaki zatrzymano prawo jazdy. Ewentualne wydanie wyroku uniewinniającego w postępowaniu karnym i stwierdzenie przez sąd bezprawności zatrzymania prawa jazdy pozostaje iluzorycznym instrumentem naprawczym w sytuacji doznania z tego powodu przez jednostkę konkretnej szkody¹⁶.

¹⁵Ustawa z dnia 17 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2015 r., poz. 1094, z późn. zm.

¹⁶Zob. *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2015 r w sprawie zatrzymania prawa jazdy*.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. w sprawie K 24/15

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 11 października 2016 r. w sprawie K 24/15 nie podzielił wątpliwości Rzecznika w zakresie wskazanym powyżej. Po analizie zagadnienia doszedł do wniosku, iż art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 53 §1 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie są niezgodne z Konstytucją w zakresie stworzenia gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym¹⁷. Co jednak znamienne z punktu widzenia niniejszego opracowania, wskazał przy tym, iż okoliczności sygnalizowane przez Rzecznika mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. Powyższe stanowisko Trybunału stało w sprzeczności z dotychczasową praktyką sądów administracyjnych. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał podniósł, iż w toku postępowania administracyjnego 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 Kodeksu postępowania administracyjnego). Organy są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (art. 77 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Na podstawie całokształtu materiału dowodowego organy oceniają, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego). To oznacza, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędny pomiaru prędkości. Trybunał uznał również, iż w sytuacji, gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność, kierowca mógłby to podnieść w odwołaniu do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (art. 128 Kodeksu postępowania administracyjnego). Wydanie przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania obligowałoby kolegium do jej uchylecia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, bowiem ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd, ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 §2 Kodeksu postępowania administracyjnego). Zarzut wadliwości postępowania administracyjnego, polegającej na nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego w kwestii nieprawidłowego pomiaru prędkości pojazdu, mógłby

¹⁷ Trybunał Konstytucyjny stwierdził przy tym, iż art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prawa o ruchu drogowym 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.

zostać podniesiony również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym kontroluje się legalność decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy i mógłby skutkować uchynieniem tej decyzji na mocy art. 145 §1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zdaniem Trybunału nie jest zatem trafne stwierdzenie, że obecna procedura wprowadza automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy nawet w sytuacji błędu w zakresie ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h.

Dodatkowo Trybunał podniósł, iż wykazanie błędnego pomiaru prędkości możliwe jest również w postępowaniu w sprawach o wykroczenie i wówczas jego skutkiem może być nawet uniewinnienie obwinionego od zarzucanego mu czynu. Wskazuje na to praktyka sądowa. To z kolei, w razie uprzedniego zakończenia postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy, będzie uprawniało stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 §1 pkt 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany, jest nową okolicznością istotną dla tej sprawy. W ramach tej nadzwyczajnej procedury wznowieniowej możliwe byłoby zatem uchylene wspomnianej decyzji, ewentualnie uzyskanie przez stronę stosownego odszkodowania.

Zdaniem Trybunału nie jest również zasadny zarzut odnoszący się do kontroli decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, a dotyczący braku wprowadzenia w ustawie krótkich i sztywnych ram czasowych dla jej przeprowadzenia. Ustawowe przepisy proceduralne normują terminy rozpoznania sprawy, których dochowanie może spowodować, że prawo jazdy zatrzymane przez Policję lub starostę zostanie zwrócone w terminie krótszym niż 3 miesiące, w razie ustalenia, że zatrzymanie było niezasadne. Art. 136 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym zobowiązuje Policję do przekazania zatrzymanego prawa jazdy staroście niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni. Z kolei starosta i Samorządowe Kolegium Odwoławcze związani są treścią art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego, z którego wynika, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia oraz że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego). Również sąd administracyjny, z uwagi na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji, jest zobowiązany do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Trybunał zauważył przy tym, że ustawodawca mógłby rozważyć wprowadzenie w drodze przepisów szczególnych (art. 35 §4 Kodeksu postępowania administracyjnego) sztywno określonych krótkich terminów rozpatrzenia przez starostę i kolegium sprawy zatrzymania prawa jazdy z powodu przekroczenia dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Brak sztywnych terminów załatwienia omawianych spraw nie może jednak przesądzać o niekonstytucyjności istniejącej procedury zatrzymania prawa jazdy¹⁸.

¹⁸ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 2197. Zob. też głosę krytyczną do przedmiotowego wyroku M. Kolendowska-

Orzecznictwo sądów administracyjnych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. w sprawie K 24/15

Powyższe stanowisko Trybunału Konstytucyjnego nie zostało, jakby się mogło wydawać, jednolicie przyjęte w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁹. Pomimo wyraźnego zasygnalizowania przez Trybunał w uzasadnieniu omówionego powyżej orzeczenia konieczności weryfikowania przez starostę okoliczności przekroczenia prędkości w przypadku kwestionowania jej przez kierującego, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w orzeczeniu z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie III Sa/Łd 812/16 podtrzymał dotychczasową praktykę sądów administracyjnych, stwierdzając, iż z przepisów wynika, „że decyzja administracyjna o zatrzymaniu prawa jazdy w związku z przekroczeniem przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, podejmowana jest na podstawie ustaleń właściwego organu kontroli ruchu drogowego, które to ustalenia nie mogą być weryfikowane czy też kwestionowane przez organ wydający tę decyzję, który orzeka w tym przedmiocie obligatoryjnie. Powyższe oznacza, że organ administracji orzekający w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy nie jest uprawniony do przeprowadzenia własnych ustaleń dotyczących faktu przekroczenia prędkości przez kierującego, nie może z urzędu czy też na wniosek powoływać dowodów na powyższą okoliczność, a jedyną przesłankę przesądzającą o obowiązku wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowi informacja właściwego organu kontroli ruchu drogowego. Natomiast ustalenia tego organu mogą być podważane jedynie w trybie postępowania przed sądem powszechnym”.

Nieco inne, bardziej kompromisowe stanowisko w tym zakresie zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w orzeczeniu z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie III SA/Gd 812/16. W ocenie tego Sądu kwestią istotną dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest rozstrzygnięcie zarzutu skarżącego dotyczącego prawidłowego ustalenia, czy przekroczył on dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h. Rozstrzygnięcie tej kwestii może zaś nastąpić w toczącym się postępowaniu karnym, tj. w postępowaniu w sprawach o wykroczenie, w związku z odmową przyjęcia mandatu. W konsekwencji uznać należy, że rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy w tym wypadku, od uprzedniego rozstrzygnięcia *zagadnienia wstępnego*²⁰, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem w sytuacji, gdy skarżący kwestionuje ustalenia policji drogowej co do popełnienia wykroczenia, nie przyjmując mandatu karnego, wła-

Matejczuk, *Glosa krytyczna do wyroku TK z dnia 11 października 2016 r. K 24/15*, „Palestra” 2017, nr 4, s. 79-86.

¹⁹ Wskazać należy, iż moc wiążącą ma tylko rozstrzygnięcie zawarte w sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Mocy wiążącej nie ma uzasadnienie wyroku, które nie jest objęte zakresem orzeczenia w rozumieniu art. 190 ust. 1 Konstytucji. Moc wiążąca prawomocnego wyroku polega na związaniu treścią sentencji, a nie jego uzasadnienia.

²⁰ Przez *zagadnienie wstępne* rozumie się zagadnienie materialnoprawne o charakterze otwartym i samodzielnym, które wyłonilo się w toku postępowania w określonej sprawie administracyjnej i do którego rozstrzygnięcia uprawniony jest inny organ lub sąd, przy czym rozstrzygnięcie tego zagadnienia ma wpływ na etap rozpatrywania sprawy i zakończenie jej decyzją (zob.: B. Adamiak i J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 456 i następane).

ściwym do rozstrzygnięcia tych zarzutów jest prowadzący postępowanie sąd karny. Z tego względu postępowanie administracyjne, po uzyskaniu zawiadomienia Komendanta Miejskiego Policji, zawierającego również informację o odmowie przyjęcia przez skarżącego mandatu karnego, organ pierwszej instancji powinien zawiesić do czasu zakończenia postępowania w sprawie o wykroczenie.

Podsumowanie

Wydaje się, iż ostatnie z prezentowanych stanowisk najlepiej godzi dotychczasową praktykę sądów administracyjnych – negujących możliwość prowadzenia przez starostę postępowania dowodowego w zakresie dopuszczenia się przez kierującego przekroczenia prędkości o ponad 50 km/h – oraz stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu przytoczonego orzeczenia. Automatyczne i bezrefleksyjne zatrzymywanie przez starostę prawa jazdy jedynie w oparciu o informację policji stanowi nadmierny formalizm, mogący powodować niezasadne zatrzymanie prawa jazdy kierującemu pojazd w sytuacji niepotwierdzenia się okoliczności przekroczenia prędkości. Z kolei stanowisko wyrażone przez Trybunał, obligujące organ administracyjny do prowadzenia postępowania dowodowego co do przekroczenia przez kierującego dozwolonej prędkości o ponad 50 km/h, należy poddać krytyce z tego powodu, iż prowadzenie przez organ administracyjny postępowania w tym zakresie mogłoby doprowadzić do niepożądanego sytuacji, kiedy organ administracyjny poczyni inne ustalenia niż sąd w postępowaniu karnym. Poza tym, pomijając fakt wątpliwych kompetencji organu administracyjnego do prowadzenia postępowania dowodowego w tym zakresie, skutkowałoby to również jego dublowaniem się z tym prowadzonym w procesie karnym. Zatem zasadnie postąpił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, dopatrując się *zagadnienia wstępnego* w rozstrzygnięciu przez sąd karny okoliczności przekroczenia o ponad 50 km/h prędkości przez kierującego pojazdem, dającego organowi administracyjnemu podstawę do zawieszenia postępowania w trybie art. 97 §1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2015 r., poz. 1094, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. 2017 r., poz. 128.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, Dz.U. z 2016 r., poz. 627, z późn. zm.

Ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 541.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15, Dz.U. z 2016 r., poz. 2197.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt. II SA/Bd 1025/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. akt. III SA/Kr 74/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1052/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. Akt III SA/Gd 812/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III Sa/Łd 812/16.

Glosy

Kolendowska-Matejczuk M., *Glosa krytyczna do wyroku TK z dnia 11 października 2016 r. K 24/15*, „Palestra” 2017, nr 4.

Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008.

Inne

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2015 r. w sprawie zatrzymania prawa jazdy.

Statystyka wypadków drogowych za rok 2016, <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>.

Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 lipca 2014 r., druk sejmowy nr 2586.

