



Warszawa, 04-03-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.510.555.2023.PZ

Pan

Dariusz Klimczak

Minister Infrastruktury

ePUAP

Wielce Szanowny Panie Ministrze,

do mojego Biura kierowane są prośby o interwencję w celu wprowadzenia do przepisów zmiany umożliwiającej wniesienie zażalenia na zatrzymanie prawa jazdy przez funkcjonariusza Policji w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a, c-f i pkt 2-3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.; dalej: p.r.d.), które, zgodnie z art. 104a § 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 622 z późn. zm.; dalej: u.k.p.) skutkuje zawieszeniem uprawnień do kierowania pojazdami.

Unormowanie art. 104a ust. 1 pkt 1 i ust. 5 u.k.p. samo w sobie nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Konsekwencją jego zastosowania jest utrata uprawnień do

kierowania pojazdami w rozumieniu art. 94 § 1 k.w.¹ bez konieczności wydania decyzji administracyjnej albo orzeczenia sądowego w tym zakresie. Odnotować przy tym należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowała się jednolita linia orzecznicza, z której wynika, że „warunkiem odpowiedzialności karnej z art. 180a k.k.² jest nie samo zachowanie polegające na kierowaniu pojazdem bez posiadania uprawnień (taki czyn penalizowany jest przez art. 94 § 1 k.w.), lecz zachowanie takie musi być powiązane z niezastosowaniem się do wydanej uprzednio decyzji administracyjnej o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi.”³. Sąd Najwyższy podkreślił ponadto, że „przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 94 § 1 k.w., określającego odpowiedzialność za wykroczenie polegające na prowadzeniu - na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu - pojazdu, nie mając do tego uprawnienia, co podlega karze grzywny.”⁴. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że przez brak wymaganych uprawnień z art. 94 § 1 k.w. „należy rozumieć zarówno sytuację, gdy dana osoba w ogóle nie uzyskała uprawnień do prowadzenia pojazdu określonej kategorii w sposób wskazany w przepisach ustawy - Prawo o ruchu drogowym, utraciła je w wyniku cofnięcia i musi ponownie ubiegać się o uzyskanie takich uprawnień lub posiadając *de facto* takie uprawnienia nie może w danej chwili ich realizować i z nich korzystać z uwagi np. na ich czasowe „zawieszenie”, nie powodujące jednak ich definitywnej utraty”⁵.

¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2119; dalej: k.w.); Art. 94 § 1 k.w. stanowi, że: „Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu prowadzi pojazd mechaniczny, nie mając do tego uprawnienia, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny nie niższej niż 1500 złotych”.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.; dalej: k.k.); Art. 180a k.k. stanowi, że „Kto na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub w strefie ruchu, prowadzi pojazd mechaniczny, nie stosując się do decyzji właściwego organu o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

³ Wyrok SN z 7.12.2022 r., I KK 54/22, LEX nr 3557719; wyrok SN z 23.02.2021 r., V KK 541/20, LEX nr 3189942; wyrok SN z 20.11.2020 r., V KK 429/20, LEX nr 3082446.

⁴ Wyrok SN z 22.10.2020 r., II KK 299/20, LEX nr 3182913; wyrok SN z 17.01.2019 r., IV KK 60/18, LEX nr 2619303.

⁵ Wyrok SN z 19.03.2019 r., IV KK 59/19, LEX nr 2636191.

Z powyższego wynika, że sama w sobie czynność policjanta polegająca na zatrzymaniu prawa jazdy w konsekwencji zastosowania art. 104a ust. 1 pkt 1 i ust. 5 u.k.p. kształtuje prawa i obowiązki osoby, wobec której została wykonana. Skorelowany z uprawnieniem policjanta z art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a, c-f i pkt 2-3 p.r.d. obowiązek obywatela zwrotu dokumentu prawa jazdy ma charakter obowiązku administracyjnego, który wynika z przepisów prawa oraz policjant jest uprawniony do pojęcia decyzji w przedmiocie tego obowiązku, przy czym nie ma podstawy do rozstrzygnięcia o tym w drodze decyzji administracyjnej. Jest to zatem obowiązek wynikający z przepisów prawa. Tym samym na czynność zatrzymania prawa jazdy, która nie jest ani decyzją administracyjną ani postanowieniem, powinna przysługiwać skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁶. Przepis ten stanowi, iż sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W tym zakresie warto przywołać pogląd wyrażony w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07⁷, w którym to judykacie wskazano, że „w przepisie tym jest mowa o aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej innych niż decyzje i postanowienia wydawane w administracyjnych postępowaniach jurysdykcyjnych. To zdaje się wyraźnie wskazywać, że chodzi o sprawy indywidualne, podobnie jak w przypadku spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, tyle tylko, że w sprawach tych nie orzeka się w drodze decyzji administracyjnej, lecz mogą być podejmowane akty lub czynności dotyczące określonych adresatów. Jak decyzja czy postanowienie administracyjne są kierowane do konkretnych podmiotów, tak akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, są kierowane przez organ administracji publicznej również do konkretnych podmiotów. Z omawianego przepisu można wnosić, iż wolą ustawodawcy było objęcie kontrolą sądu administracyjnego tych prawnych form

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.).

⁷ LEX nr 341207.

działania administracji publicznej, które mogą być i są podejmowane przez organy administracji publicznej w stosunku do podmiotów administrowanych, w sprawach, dla których załatwienia nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia administracyjnego. Akt lub czynność podejmowane są w sprawie indywidualnej w tym znaczeniu, że jej przedmiotem jest określony i zindywidualizowany stosunek administracyjny (uprawnienie lub obowiązek), którego źródłem jest przepis prawa powszechnie obowiązującego". W ramach rzeczonyj uchwały 7 sędziów z dnia 4 lutego 2008 r. NSA wskazał również, że „z przepisu art. 3 § 2 pkt 4 wynika, że akt lub czynność musi dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Oznacza to, że konieczne jest odniesienie takiego aktu lub czynności do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek konkretnego adresata. Inaczej mówiąc, musi występować związek między przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek, a aktem lub czynnością, które dotyczą tak określonego uprawnienia lub obowiązku oznaczonego podmiotu. Uprawnienie lub obowiązek wynika z przepisu prawa, jeżeli ich powstanie nie wymaga konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej". NSA zaznaczył przy tym, że „o akcie lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4, na który może być wniesiona skarga do sądu administracyjnego, można mówić wówczas, gdy akt (czynność) podjęty jest w sprawie indywidualnej, skierowany jest do oznaczonego podmiotu administrowanego, dotyczy uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu, samo zaś uprawnienie lub obowiązek, którego akt (czynność) dotyczy, są określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego".

Mając powyższe na uwadze, wskazać jednak należy, że NSA przyjmuje, że na podstawie art. 3 § 2 p.p.s.a. nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego na

czynność zatrzymania prawa jazdy przez policjanta⁸. Zaznaczyć przy tym należy, że relewantne z punktu widzenia niniejszych rozważań brzmienie, wskazany wyżej art. 104a ust. 1 pkt 1 i ust. 5 u.k.p. uzyskał w dniu 5 grudnia 2021 r. na skutek jego zmiany przez art. 4 pkt 35 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1997). Ustawa nowelizująca nie zawierała żadnych przepisów przejściowych. Mając na uwadze standard Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie reguł intertemporalnych w prawie administracyjnym i przyjmując tym samym, że „wybór zasady bezpośredniego działania prawa nowego może nastąpić tylko wtedy, gdy da się wskazać istnienie wyraźnego i ważnego interesu publicznego, zmuszającego do przejścia do porządku dziennego nad interesem jednostki”⁹ oraz że tylko „w wyjątkowych okolicznościach dopuszcza się pewne odstępstwa od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja jej nie jest możliwa bez dopuszczenia wstecznego działania prawa”¹⁰, przyjęć należy, że art. 104a ust. 1 pkt 1 i ust. 5 u.k.p. w brzmieniu nadanym mu po 5 grudnia 2021 r. nie mógł stać się podstawą wydanych dotychczas rozstrzygnięć w postępowaniach sądowo-administracyjnych, których pokłosiem jest wykluczenie zaskarżalności do sądu administracyjnego czynności zatrzymania prawa jazdy przez policjanta. W warstwie argumentacyjnej w tym względzie, w postanowieniu z dnia 21 czerwca 2022 r., II GSK 88/22, NSA przyjął, że „czynność funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji (...) w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, nie należy do żadnej z wymienionych powyżej zaskarżalnych do sądu administracyjnego form działania administracji publicznej. W szczególności nie stanowi innego niż określone w

⁸ Zob. Postanowienie NSA z 23.11.2017 r., I OSK 2369/17, LEX nr 2405901, oddalające skargę kasacyjną od postanowienia WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.07.2017 r., II SA/Go 441/17, LEX nr 2332587; postanowienie NSA z 23.02.2021 r., I OSK 2899/20, LEX nr 3156818, oddalające skargę kasacyjną od postanowienia WSA w Gliwicach z 15.10.2020 r., II SA/GI 1088/20, LEX nr 3063681; postanowienie NSA z 21.06.2022 r., II GSK 88/22, LEX nr 3427624, oddalające skargę kasacyjną od postanowienia WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.11.2021 r., II SA/Go 929/21, LEX nr 3253753.

⁹ Zob. orzeczenie TK z 28.05.1986 r., U 1/86, LEX nr 29398.

¹⁰ Zob. wyrok TK z 13.03.2000 r., K 1/99, LEX nr 39992.

pkt 1 - 3 przepisu art. 3 § 2 p.p.s.a., aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącego uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa". NSA wskazał ponadto w uzasadnieniu, że „akty i czynności ujęte w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zostały w tym akcie prawnym umieszczone w celu umożliwienia kontroli legalności również takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach (jurysdykcyjnym, egzekucyjnym, zabezpieczającym), a dotyczą praw i obowiązków obywateli w sferze publicznoprawnej. Do tej kategorii powszechnie i jednolicie zalicza się akty, które charakteryzują się następującymi cechami: 1) nie są decyzją ani postanowieniem; 2) mają charakter zewnętrzny, tj. są skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi; 3) są skierowane do indywidualnego podmiotu, a więc nie mają charakteru generalnego; 4) mają charakter publicznoprawny (należą do materii z zakresu administracji publicznej i mają charakter władczy); 5) dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 6) podejmowane są przez podmiot wykonujący administrację publiczną.". W ocenie NSA „czynność zatrzymania prawa jazdy jest czynnością faktyczną, która nie nosi znamion czynności opisanej w powołanym przepisie. Polega na fizycznym odebraniu dokumentu w razie spełnienia jednej z ustawowych przesłanek. Jednakże nie dotyczy ona uprawnień bądź obowiązków wynikających z przepisów prawa, gdyż ich nie kształtuje - nie ma charakteru prawotwórczego. Wobec tego, nie podlega kontroli sądu administracyjnego".

Na tym tle odnotować należy, że zaskarżalne są decyzje administracyjne starosty o zatrzymaniu dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdami wydane na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 2-5 i 7 oraz ust. 1d u.k.p. oraz art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 541, z późn. zm.) lub na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1205 i 2140), a także decyzja administracyjna starosty o cofnięciu

uprawnienia do kierowania pojazdami wydana na podstawie art. 103 ust. 1 u.k.p. Zaskarżalna jest także decyzja administracyjna starosty o cofnięciu uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w razie orzeczenia zakazu prowadzenia tych pojazdów wyrokiem sądowym wydana na podstawie art. 182 § 2 k.k.w.¹¹.

Konsekwencją wydanych przez NSA orzeczeń jest takie ukształtowanie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., że przepis ten nie obejmuje czynności zatrzymania prawa jazdy przez policjanta podjętej w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a, c-f i pkt 2-3 p.r.d. skutkującej uznaniem na podstawie art. 104a ust. 5 u.k.p. osoby, wobec której czynność ta została podjęta, za osobę nieposiadającą uprawnień do kierowania pojazdami w zakresie i w okresie, w których uprawnienia te są zawieszane.

W tym kontekście wskazać należy, że w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”, wyrażone zostało konstytucyjne prawo do sądu. Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje prawo do sądowego wymiaru sprawiedliwości, tj. merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki oraz prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki¹². W tym ostatnim przypadku sąd realizuje czynności z zakresu ochrony prawnej; chroni jednostkę przed arbitralnością działań podmiotu sprawującego władztwo publiczne. W wyroku z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08¹³, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja nie reguluje "(...) bezpośrednio zagadnienia liczby organów prowadzących postępowanie mające na celu rozstrzygnięcia sprawy i nie zakazuje (...) ani rozdzielania czynności podejmowanych w celu rozpatrzenia sprawy między różne organy władzy publicznej, ani różnicowania zasad postępowania dla poszczególnych organów. Z perspektywy Konstytucji istotne jest, aby ostateczne i wiążące rozstrzygnięcie sprawy należało do

¹¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 127 z późn. zm.; dalej: k.k.w.).

¹² Zob. wyrok TK z 12.05.2003 r., SK 38/02, LEX nr 79777.

¹³ LEX nr 794949.

sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości (...) zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym wystarczy, by w kompetencji sądów była ostateczna weryfikacja rozstrzygnięcia organu niesądowego (...) Nie budzi więc wątpliwości, że prawo do sądu jest zachowane na gruncie takich regulacji, które - dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym - zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego”.

Uwzględniając treść art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz treść art. 104a ust. 1 pkt 1 i ust. 5 u.k.p. w brzmieniu od dnia 5 grudnia 2021 r. w kontekście art. 94 § 1 k.w., a także argumentację NSA podniesioną w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 czerwca 2022 r., II GSK 88/22, przyjąć należy, że czynność zatrzymania prawa jazdy przez policjanta podjęta w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a, c-f i pkt 2-3 p.r.d. winna być normatywnie uznana za inną czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Mając na uwadze powyższe racje, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenia zainicjowania prac legislacyjnych mających na celu wprowadzenie podstawy prawnej do zaskarżenia czynności zatrzymania prawa jazdy przez policjanta podjętej w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a, c-f i pkt 2-3 p.r.d. oraz o poinformowanie mnie o zajętych stanowisku w przedmiotowej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- Pan Adam Bodnar Minister Sprawiedliwości Prokurator Generalny (ePUAP);

- Pan Poseł Marek Ast Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Sejmu RP
(ePUAP);

- Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski Przewodniczący Komisji Ustawodawczej Senatu
RP (ePUAP).