



Warszawa, 29-10-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

II.519.795.2025.MW

Pan

Marcin Kierwiński

**Minister Spraw Wewnętrznych i
Administracji**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do mojego Biura spływają wnioski kierowców, których nie informowano o zwrocie prawa jazdy po uprzednim jego zatrzymaniu za pokwitowaniem. W badanych przez moje Biuro sprawach ujawniła się luka prawna, polegająca na braku przepisów, nakazujących poinformowanie kierowcy, którego prawo jazdy zostało zatrzymane elektronicznie za pokwitowaniem o jego zwrocie. W aktualnym stanie prawnym przepisy przerzucają obowiązek pozyskania tej informacji na kierowcę.

Jednocześnie nie sposób twierdzić, aby ustawodawca przyjmował te rozwiązanie jako systemowe. Regulacje w przedmiocie zwrotu prawa jazdy zawarto w art. 137 ustawy Prawo o ruchu drogowym¹. W treści art. 137 ust. 4 p.r.d. ustawodawca przyjął, że gdy nie wydano postanowienia o zatrzymaniu prawa jazdy, postanowienie o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy wydaje prokurator lub sąd. Jednocześnie, wydając postanowienie o zwrocie, prokurator zawiadamia organ, który zatrzymał prawo jazdy – zaś sąd zawiadamia organ, który je wydał, jeśli zostało wydane w kraju. Ustawodawca nałożył także systemowy obowiązek zawiadamiania o rozstrzygnięciu w przedmiocie

¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251 z późn. zm.), dalej: p.r.d.

zatrzymania prawa jazdy. Wynika to z treści art. 135 ust. 1 oraz art. 135a ust. 1 oraz art. 135c p.r.d., które stanowią, że policjant zatrzymuje lub może zatrzymać dokument uprawniający do prowadzenia pojazdu za pokwitowaniem. Tym samym, pokwitowanie stanowi dokument informacyjny, poświadczający czasową utratę uprawnień do prowadzenia pojazdów.

Jednocześnie ustawodawca przewiduje reżim informacyjny w przypadku zwrotu prawa jazdy. Samo jego zatrzymanie na zasadach opisanych powyżej rodzi także obowiązek rozstrzygnięcia przez prokuratora lub sąd o zatrzymaniu prawa jazdy lub o jego zwrocie, na zasadach określonych w art. 137 ust. 1 p.r.d. W razie wydania postanowienia o zwrocie prawa jazdy, art. 137 ust. 5 p.r.d. wymaga poinformowania o zwrocie prawa jazdy jego właściciela.

Taka sytuacja jednak nie ma miejsca wówczas, gdy prawo jazdy zatrzymano w związku z podejrzeniem prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, tj. opisanym w art. 135 ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. W tym przypadku nie dochodzi do przekazania informacji o zatrzymaniu prawa jazdy albo tymczasowego elektronicznego prawa jazdy sądowi uprawnionemu do rozpoznania sprawy o wykroczenie lub prokuratorowi w terminie 7 dni od ich zatrzymania (art. 136 ust. 1 p.r.d.), lecz należy najpierw przeprowadzić stosowne badania na obecność substancji w organizmie kierowcy. Tym samym, na zasadzie art. 136 ust. 4 p.r.d., należy uzyskać wynik badania w ciągu 30 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy - w przeciwnym razie należy zwrócić je kierowcy.

W tym właśnie miejscu powstaje opisywana luka prawna. W razie przekroczenia 30-dniowego terminu na przekazanie informacji o zatrzymaniu prawa jazdy wraz z wynikiem badania krwi lub moczu, jeśli doszło do zatrzymania prawa jazdy wydanego w kraju, umieszcza się jedynie informację o zwrocie prawa jazdy w Centralnej Ewidencji Kierowców (dalej: CEK) przy użyciu systemu KSIP, nie informując o tym właściciela prawa jazdy – co potwierdza treść art. 136 ust. 4 pkt 1 p.r.d. W przypadku, gdy doszło do zatrzymania prawa jazdy wydanego w innym państwie, prawo jazdy niezwłocznie zwraca się właścicielowi – w tym przypadku chodzi o fizyczne przekazanie dokumentu prawa jazdy, co wynika ze sposobu postępowania, opisanego w art. 135b ust. 2 p.r.d. Tym samym, kierowcy krajowi, którzy zostali poddani badaniom dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu są jedyną grupą, której nie informuje się o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy. W ich przypadku, umieszcza się jedynie stosowną informację w elektronicznej bazie danych CEK, tym samym przerzucając na nich obowiązek pozyskania tej informacji.

Jest to o tyle problematyczne, że przepisy nie przewidują obowiązku poinformowania kierowcy, którego prawo jazdy zostało zatrzymane na podstawie art. 135 ust. pkt 1 lit. a lub 135a ust. 1 pkt 1 lit. a p.r.d. o tym, że w razie nieuzyskania wyniku badania krwi lub moczu w terminie 30 dni, prawo jazdy podlega zwrotowi – zaś informację umieszcza się wyłącznie w CEK, przy czym kierowca sam musi ustalić, czy jeszcze ma zatrzymane prawo jazdy, czy też już nie. Przepisy nie nakładają bowiem obowiązku poinformowania kierowcy o ustaniu zatrzymania prawa jazdy na żaden organ.

Podkreślenia wymaga, że taki standard działania budzi wątpliwości z punktu widzenia Konstytucji² oraz kodeksu postępowania karnego³ i kodeksu postępowania administracyjnego⁴. Choć zatrzymanie prawa jazdy jest czynnością administracyjną, to zazwyczaj wiąże się także z postępowaniem karnym lub wykroczeniowym. Tym samym można uznać, że obywatela chronią gwarancje wyprowadzane zarówno z art. 8 § 1 oraz art. 9 k.p.a., a w pewnym zakresie także art. 16 k.p.k. W szczególności istotny w tym postępowaniu jest art. 9 k.p.a., nakładający na organ prowadzący postępowanie obowiązek informacyjny, także mający uchronić je przed poniesieniem szkody w wyniku nieznajomości prawa⁵. Innymi słowy, obowiązujące tak w postępowaniu administracyjnym, jak i w postępowaniu karnym zasady informacji i lojalności procesowej nakazują informować obywatela o wszystkich zmianach okoliczności faktycznych i prawnych, mających wpływ na treść ich praw i obowiązków – niezależnie od tego, czy przepis ustawy nakazuje wprost takie działanie.

Brak informowania wyłącznie określonej grupy obywateli musi budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 2 i art. 7 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W doktrynie podkreśla się, że kryterium różnicowania sytuacji podmiotów musi mieć charakter relewantny, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści⁶. Kryterium musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią normy oraz pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają

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

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.), dalej: k.p.k.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.), dalej: k.p.a.

⁵ Wyrok NSA w Katowicach z 15.10.1992 r., SA/Ka 766/92, LEX nr 10820.

⁶ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 32, teza 1.

ograniczone w wyniku nierównego traktowania⁷. Przede wszystkim prowadzenie kryterium różnicowania musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony, a kryterium zróżnicowania pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych⁸.

Analiza przyjętych rozwiązań legislacyjnych nie pozwala na stwierdzenie, że opisane powyżej konstytucyjne standardy jakkolwiek uzasadniają zróżnicowanie sytuacji kierowców, których prawo jazdy zatrzymano za pokwitowaniem w związku z uzasadnionym podejrzeniem prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu w przypadku nieotrzymania wyników przeprowadzonego badania w terminie 30 dni. Brak jest bowiem jakiegokolwiek relewantnego kryterium różnicowania sytuacji prawnej kierowcy, któremu prawo jazdy jest zwrócone na mocy postanowienia prokuratora lub sądu z różnych powodów (art. 137 ust. 4 i 5 p.r.d.) od tej, któremu prawo jazdy jest zwrócone z mocy prawa z powodu nieuzyskania wyników badania krwi lub moczu w terminie (art. 136 ust. 4 p.r.d.). Sam bowiem wynik badania toksykologicznego nie wypełnia kryterium relewantności. Idąc jeszcze dalej, jeśli nieterminowe uzyskanie wyników należy interpretować na korzyść kierowcy, to zupełnie nieuzasadnionym z równościowego punktu widzenia jest nieinformowanie go o ustaniu przyczyny zatrzymania prawa jazdy, a tym samym, przywrócenia mu uprawnień do kierowania pojazdami.

Wyłącznie w przypadku podejrzenia prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu dochodzi do właściwie zawieszenia obowiązku informowania prokuratora lub sądu o zatrzymaniu prawa jazdy. Przekazanie tej informacji rodzi bowiem obowiązek wydania decyzji przez właściwy organ w przedmiocie zatrzymania lub zwrotu prawa jazdy, co wynika z treści art. 137 ust. 1 i 4 p.r.d. oraz art. 102 ustawy o kierujących pojazdami⁹ w zw. z art. 136 ust. 1 p.r.d., w zależności od tego, na jakiej podstawie zatrzymano prawo jazdy. Jednocześnie, art. 136 ust. 1 p.r.d. różnicuje termin przekazania informacji do organu – jeśli przekazywana jest do starosty celem wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 u.k.p., przekazuje się ją niezwłocznie, jednak nie później niż w dniu zatrzymania prawa jazdy albo tymczasowego elektronicznego prawa jazdy, zaś w przypadku przekazania jej do prokuratora lub sądu celem wydania postanowienia o zatrzymaniu lub zwrocie prawa jazdy, czyni się

⁷ Wyrok SN z 17.09.2020 r., II PK 6/19, OSNP 2021, nr 6, poz. 60.

⁸ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 32, teza 1.

⁹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1226), dalej: u.k.p.

to niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 7 dni od dnia zatrzymania prawa jazdy albo tymczasowego elektronicznego prawa jazdy.

Należy zatem zwrócić uwagę na zwroty ustawowe, którym posługuje się ustawodawca w treści art. 136 ust. 4 p.r.d. Wskazuje bowiem, że informację o zatrzymaniu prawa jazdy przekazuje się wraz z wynikiem tego badania. Tym samym, termin do przekazania informacji o zatrzymaniu prawa jazdy ulega istotnej modyfikacji – wciąż należy ją przekazać niezwłocznie, ale nie liczy się go od momentu zatrzymania prawa jazdy, lecz uzyskania wyników badania moczu lub krwi. Tym samym, nieuzyskanie wyników badania toksykologicznego w terminie 30 dni od zatrzymania prawa jazdy nie rodzi w ogóle obowiązku poinformowania prokuratora lub sądu, lecz rodzi obowiązek dokonania zwrotu prawa jazdy – przy czym ustawodawca w treści art. 137 ust. 5 p.r.d. zawęził obowiązek poinformowania o zwrocie prawa jazdy do przypadków wydania w tym przedmiocie stosownego postanowienia.

Nie sposób twierdzić, że ograniczenie równego dostępu do informacji o ciążyących na obywatelu prawach i obowiązkach – w tym obowiązku powstrzymywania się od prowadzenia pojazdów – w omawianym zakresie jest dokonane z zachowaniem zasady proporcjonalności. Nie ma bowiem nic proporcjonalnego w tym, że obywatele muszą ponosić negatywne konsekwencje opieszałości działania organów państwowych. Nie można także uznać takiego pozbawienia prawa do informacji za konieczne w demokratycznym państwie prawnym. Trudno też znaleźć racjonalne uzasadnienie dla takiego rozwiązania. Równie dobrze realizacji celu i treści ustawy mogłoby służyć równoległe poinformowanie kierowcy o zwrocie prawa jazdy, także w razie nieuzyskania wyników przeprowadzonych badań, przy jednoczesnym umieszczeniu tej informacji w CEK.

Jednocześnie stoję na stanowisku, że relatywna łatwość uzyskania informacji o zwrocie prawa jazdy nie może rekompensować przedstawionej powyżej luki prawnej. Po pierwsze, przepisy nie nakładają obowiązku poinformowania o tym, że w razie nieuzyskania wyników badań w terminie 30 dni od zatrzymania prawa jazdy, zwraca się je z mocy prawa. Po drugie, nie precyzują także, że taka informacja jest wyłącznie zamieszczana w centralnej ewidencji kierowców i może zostać sprawdzona drogą elektroniczną. Wzór pokwitowania nie zawiera takich pouczeń; nie ma także odrębnych wzorów w tym zakresie. Stąd też oczekiwanie od obywatela doskonałej znajomości prawa, w tym wyjątku od zasady wydawania postanowienia i informowania o jego treści właściciela zatrzymanego prawa jazdy, stanowi nieproporcjonalny ciężar, spoczywający na obywatelu. Po trzecie, wyłączność

uzyskania tej informacji z bazy danych, jaką jest CEK, może stać na przeszkodzie tej części społeczeństwa, która nie jest doskonale zaznajomiona z obsługą systemów teleinformatycznych. Zatem, przyjęte uregulowanie nosi cechy dyskryminacji pośredniej, bowiem nie zapobiega powstaniu sytuacji faktycznej, w której nieuzasadnione i kwalifikowane zróżnicowanie pomiędzy grupami kierowców w istocie występuje¹⁰.

Mając na uwadze powyższe, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹¹ zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie analizy wskazanych w wystąpieniu problemów i rozważenie zainicjowania stosownych działań legislacyjnych. Będę także wdzięczny za poinformowanie mnie o stanowisku zajęтым w przedstawionej materii.

Z wyrazami szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹⁰ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 32, teza 2.

¹¹ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.).