

Uchwała
Naczelnego Sądu Administracyjnego

Warszawa, dnia 1 lipca 2019 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jacek Chlebny

Sędziowie NSA: Iwona Bogucka

Małgorzata Pocztaek

Jolanta Rudnicka

Jolanta Sikorska

Marek Stojanowski (współsprawozdawca)

Teresa Zyglewska (sprawozdawca)

Protokolant asystent sędziego Joanna Drapczyńska

przy udziale prokuratora Prokuratury Okręgowej w Toruniu delegowanego do Prokuratury Krajowej - Przemysław Stupińskiego

po rozpoznaniu w dniu 1 lipca 2019 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 listopada 2018 r., nr V.511.358.2018.GH

o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego,

na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2018 r., poz. 1302 ze zm.), uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

1. „Czy podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz.

978 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 541, ze zm.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym?”

2. „Czy prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz. 978 ze zm.)?”

podjął następującą uchwałę:

1. Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2015 r., poz. 541 ze zm.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym;

2. Prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.).



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Anna Stachnik
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wnioskiem z dnia 29 listopada 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302, dalej p.p.s.a.), wystąpił o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, to jest o rozstrzygnięcie:

1. Czy podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2017 r. poz. 978 ze zm., dalej u.k.p.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 541 ze zm., dalej ustawa o zmianie k.k.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym?
2. Czy prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, dalej k.p.a.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się rozbieżne poglądy w odniesieniu do stosowania art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie k.k. i z art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a.

W ramach jednej linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych reprezentowany jest pogląd, iż organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy opiera swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego, stanowiąc dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Wedle tego stanowiska, organ prowadzący postępowanie o zatrzymanie prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie może powoływać ani z urzędu, ani na wniosek dowodów na okoliczność potwierdzenia, czy też

weryfikacji treści zawartych w informacji (m.in. wyroki: WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/GI 215/16; WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1052/15; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 stycznia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1025/15).

Rzecznik Praw Obywatelskich powołał przy tym wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/OI 209/18, w którym przyjęto, że na skutek zawiadomienia właściwego organu starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Starosta nie jest przy tym uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym. Nie jest w przedmiotowej sprawie konieczne prawomocne skazanie (wystarczy ujawnienie wykroczenia), bowiem ustawodawca przewiduje tu środek administracyjny, a nie karny. Art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k. jednoznacznie wskazuje, że okolicznością, która obliguje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, jest powyższa informacja. Podkreślono, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, NSA stwierdził, że skoro decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy, wydawana w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. ma charakter związany, to właściwy starosta wydaje taką decyzję po uzyskaniu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy, bez uprzedniego postępowania wyjaśniającego, czy do wykroczenia drogowego w ogóle doszło i czy ukaranie obwinionego było zasadne.

W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest również stanowisko odmienne. W wyroku z dnia 24 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/GI 806/17 WSA w Gliwicach stwierdził, że w sytuacji gdy strona na etapie postępowania administracyjnego stawia zarzut nieprzekroczenia dozwolonej prędkości, wskazując na odmowę przyjęcia mandatu i skierowanie w związku z tym przez Policję wniosku o ukaranie do sądu, to pozostaje kwestią najistotniejszą jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, tzn. potwierdzenie przekroczenia dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h. W takim przypadku, kiedy strona wyraźnie przeczy przekroczeniu dozwolonej prędkości i odmawia przyjęcia mandatu karnego, rozstrzygnięcie na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie może opierać się wyłącznie na przekazanej przez Policję notatce o przekroczeniu przez stronę prędkości o więcej niż 50km/h na obszarze zabudowanym. Nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest bezrefleksyjne i bezkrytyczne przyjęcie stanowiska jednej ze stron przyszłego postępowania sądowego, które wskutek odmowy przyjęcia mandatu przez skarżącego i skierowania wniosku

o ukaranie, winno toczyć się przed właściwym sądem. W ocenie WSA, skoro strona zaprzeczyła przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, czego dowodem była odmowa przyjęcia mandatu karnego, to niezbędne dla wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy było rozstrzygnięcie zarzutu skarżącego dotyczącego prawidłowego ustalenia, czy przekroczył on dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h. Rozstrzygnięcie to może zaś nastąpić w postępowaniu karnym, tj. w postępowaniu w sprawach o wykroczenie, w związku z odmową przyjęcia mandatu. W konsekwencji Sąd uznał, że w takich okolicznościach rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Jednocześnie, w ocenie WSA, stanowisko organu odwoławczego stwierdzające, iż organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego przekroczenia prędkości, ale z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji o zatrzymaniu prawa jazdy jest słuszne tylko w takim przypadku, gdy strona zatrzymana do kontroli mimo swoich wątpliwości przyjmuje mandat karny, potwierdzając tym samym ustalenia Policji. W przypadku, gdy strona od początku konsekwentnie zaprzecza przekroczenia dopuszczalnej prędkości, organ administracji nie prowadząc odrębnego postępowania dowodowego, winien zawiesić swoje postępowanie do czasu zakończenia postępowania karnego.

Powyższy pogląd znalazł akceptację w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2809/17, NSA przyjął, że w przypadku uzasadnionych wątpliwości, które strona przynajmniej uprawdopodobni, co do poprawności pomiaru prędkości, który zdecydował o zatrzymaniu prawa jazdy przez Policję, kierujący pojazdem musi mieć możliwość weryfikacji informacji przedstawionej przez Policję. Jeśli weryfikacji tej nie może dokonać bezpośrednio ani organ, ani sąd administracyjny, a kompetentny jest do tego sąd powszechny (w sprawie dotyczącej wykroczenia), to organ administracji powinien zawiesić postępowanie administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy, w oparciu o art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a., do czasu rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez sąd powszechny. W przeciwnym razie może się okazać, że rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 w zw. z ust. 1c u.k.p., zostanie oparte na niezweryfikowanej lub nawet arbitralnie ustalonej przesłance, co naruszałoby prawo do sprawiedliwej procedury w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz byłoby sprzeczne z zasadą zaufania obywateli do państwa, która

wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Tak więc użyte w art. 7 ustawy o zmianie k.k. stwierdzenie, że podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy o kierujących pojazdami, jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo o ruchu drogowym, należy odczytywać w ten sposób, że w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, podstawą wydania decyzji w postaci informacji Policji nie zawsze musi oznaczać, że jest to wyłączny i nieweryfikowalny dowód na przekroczenie przez kierującego pojazdem prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Rozstrzygnięcie oparte na takim dowodzie nie może być bowiem arbitralne, wydane z naruszeniem powyższych zasad konstytucyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił we wniosku, że po wejściu w życie ustawy o zmianie k.k., wprowadzającej do ustawy o kierujących pojazdami art. 102 ust. 1 pkt 4, w orzecznictwie dominował pogląd, że podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest jedynie informacja uzyskana od podmiotu, który ujawnił kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Uzyskanie takiej informacji zobowiązuje organ do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. W konsekwencji organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących przekroczenia prędkości.

Natomiast po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny w dniu 11 października 2016 r. wyroku w sprawie o sygn. akt K 24/15 (TK-A 2016/77), w judykaturze pojawiła się odmienna linia orzecznicza, funkcjonująca równolegle z dotychczasową. W uzasadnieniu wyroku Trybunał, odnosząc się do kwestii ewentualnych błędów pomiaru prędkości i tym samym ryzyka zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona, stwierdził, że takie okoliczności mogą, a nawet powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe stanowisko Trybunału, niektóre składy orzekające sądów administracyjnych odstąpiły od dotychczasowego poglądu o automatyzmie i obligatoryjności zatrzymania prawa jazdy w sytuacji uzyskania stosownej informacji od Policji. W tym zakresie pojawiła się jednak kontrowersja co do skutków procesowych powyższego stanowiska. Niektóre składy orzekające uznają, iż w sytuacji, w której kierujący kwestionuje prawidłowość ustalenia Policji

o przekroczeniu prędkości organ może czynić własne ustalenia w tym zakresie, nie ma natomiast podstaw do zawieszania postępowania administracyjnego do czasu zakończenia postępowania o wykroczenie - sprawy o sygn.: II SA/Po 745/17, II SA/GI 1138/16. Niektóre składy orzekające opowiadają się zaś za poglądem, że w sytuacji braku jednoznacznego ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h należy zawiesić postępowanie przed starostą do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii przez sąd powszechny - np. sprawy o sygn.: I OSK 2452/17, II SA/Bd 1439/16.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał, że w orzecznictwie nadal reprezentowany jest pogląd, iż w każdym przypadku otrzymania zawiadomienia o przekroczeniu przez kierowcę dozwolonej prędkości o 50 km/h na terenie zabudowanym starosta zobowiązany jest do bezwzględnego wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy - sprawy o sygn.: II SA/Bk 250/18, I OSK 2190/16.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy k.k. podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy mogą być dwojakiego rodzaju informacje: informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia i informacja o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia za to naruszenie. Rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie stanowi mandat karny lub wyrok sądu karnego. W związku z tym należy odróżnić sytuację, w której do starosty wpływa informacja o ujawnieniu naruszenia, od tej, gdy starosta zawiadomiony jest o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia za to naruszenie. W ocenie Rzecznika, tylko w tym drugim przypadku, można mówić o związaniu starosty treścią informacji.

Rzecznik Praw Obywatelski stwierdził, że uznając, iż informacja o ujawnieniu wykroczenia nie może być wyłączną podstawą zatrzymania prawa jazdy (jeżeli kierowca kwestionuje popełnienie wykroczenia i zainicjowana została sądowa weryfikacja faktu jego popełnienia), można przejść do drugiej wątpliwości, która wyłoniła się w orzecznictwie, to jest tego, czy stwierdzenie prawomocnym rozstrzygnięciem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu prowadzonym przez starostę. Przy założeniu bowiem, że wyłączną przesłanką wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy nie jest fakt uzyskania informacji o ujawnieniu wykroczenia, ale przede wszystkim fakt przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości

o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, toczące się postępowanie w przedmiocie ustalenia odpowiedzialności kierującego ma wpływ na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Do właściwości starosty nie należy bowiem ustalenie okoliczności, która w sprawie administracyjnej stanowi jedną z przesłanek zatrzymania prawa jazdy.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że informacja o ujawnieniu wykroczenia może oznaczać, iż kierujący pojazdem odmówił przyjęcia mandatu i sprawa została przekazana do sądu (w sytuacji przyjęcia mandatu Policja zawiadamia starostę o wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia) lub wykroczenie zostało ujawnione za pomocą fotoradaru i toczy się postępowanie wyjaśniające, poprzedzające nałożenie mandatu karnego. Oznacza to, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że ustalenie okoliczności, która w sprawie administracyjnej stanowi jedną z przesłanek zatrzymania prawa jazdy, należy do sądu karnego lub podmiotu, który ujawnił popełnienie tego czynu.

W ocenie Rzecznika zawieszenie postępowania przed starostą ze względu na toczące się postępowanie wykroczeniowe jest najkorzystniejsze z punktu widzenia interesu obywatela i spójności systemu wymiaru sprawiedliwości.

Na przedmiotowe zagadnienie należy spojrzeć – zdaniem Rzecznika – w kontekście czasokresu zatrzymania prawa jazdy (3 miesiące) w zestawieniu z terminami wydania decyzji przez starostę, a następnie terminami rozpoznawania spraw przed samorządowym kolegium odwoławczym i wojewódzkim sądem administracyjnym. Przy przyjęciu poglądu o braku obowiązku zawieszenia postępowania administracyjnego, nawet przy uznaniu, że organ powinien tę okoliczność zbadać we własnym zakresie, może to oznaczać faktyczne pozbawienie jednostki prawa do obrony przed arbitralną ingerencją organu władzy publicznej w sferę uprawnień obywatelskich. Albowiem automatyczne 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 w wielu wypadkach następować będzie po upływie 3 miesięcznego terminu, na jaki zatrzymano prawo jazdy. Innymi słowy, nawet jeśli przyjąć, że możliwe jest kwestionowanie legalności decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy z powodu wadliwego pomiaru prędkości pojazdu, co mogłoby na przykład skutkować uchynieniem tej decyzji przez sąd administracyjny na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., to obywatel i tak każdorazowo odczuje skutki

sankcji w postaci zatrzymania prawa jazdy.

Rzecznik Praw Obywatelskich wywodził, że w konsekwencji budzi obawę to, iż ewentualne wydanie wyroku uniewinniającego w postępowaniu karnym i następnie wznowienie postępowania w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy lub ewentualne podważenie okoliczności przekroczenia prędkości w toku postępowania odwoławczego lub przed sądem administracyjnym stanowić będą jedynie iluzoryczny instrument naprawczy dla obywatela, który poniósł konkretną szkodę z powodu niemożności kierowania pojazdem w okresie zatrzymania prawa jazdy.

Natomiast w aspekcie cywilnym oznaczać to będzie uruchomienie postępowań odszkodowawczych od Skarbu Państwa. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w których obywatele bezprawnie pozbawieni przez kilka miesięcy prawa jazdy występować będą o odszkodowania zarówno w zakresie poniesionych szkód, jak i utraconych korzyści. Odszkodowania te mogą okazać się dotkliwe dla Skarbu Państwa, zwłaszcza w przypadku osób, dla których prawo jazdy jest niezbędne w celach wykonywania pracy.

Rzecznik Praw Obywatelskich wywodził, że zawieszenie postępowania administracyjnego zapobiega powstaniu szkody. Eliminuje również ryzyko sprzeczności ustaleń i rozstrzygnięć dokonywanych z jednej strony w ramach procedury karnej, a z drugiej w ramach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

W sprawie stanowisko zajął prokurator Prokuratury Krajowej, który wniósł o podjęcie uchwały, według której 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. stanowi wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, a prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

Prokurator wskazał, że z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika, iż zatrzymanie prawa jazdy jest następstwem przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W ocenie

prokuratora organ administracji, jak i sąd administracyjny związane są informacją Policji o przekroczeniu dopuszczalnej prędkości. Zasadność wydania rozstrzygnięcia o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. oraz jego kontroli ogranicza się wyłącznie do zbadania czy taka informacja w rzeczywistości wpłynęła do organu.

Zdaniem prokuratora nie można pominąć celu, jaki ustawodawca zamierzał osiągnąć wprowadzając do porządku prawnego art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Celem takim była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, a funkcją zatrzymania prawa jazdy jest przede wszystkim oddziaływanie prewencyjne. Prokurator zwrócił uwagę, że dopuszczenie możliwości weryfikowania przez organy administracyjne i sądy administracyjne okoliczności związanych z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości przez kierującego osłabiłoby funkcję prewencyjną zatrzymania prawa jazdy, co stałoby w sprzeczności z celem, jaki przyświecał ustawodawcy przy wprowadzaniu obecnej regulacji prawnej.

Prokurator argumentował, że z uwagi na okoliczność, iż wyłączną przesłanką wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy jest fakt uzyskania informacji o ujawnieniu wykroczenia, to prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Analiza wniosku i orzecznictwa sądów administracyjnych pozwala na stwierdzenie, że istnieją podstawy do podjęcia uchwały wyjaśniającej przepis prawny, którego stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. O wyjaśnienie przepisu prawnego zwrócił się uprawniony do tego podmiot (art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), który wykazał, że stosowanie powołanego we wniosku 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. wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Konieczne jest zatem zapewnienie jednolitego rozumienia przepisu prawnego, powołanego w petitum wniosku, by zagwarantować właściwą ochronę stron postępowania administracyjnego.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, że

w związku ze stosowaniem powyższych przepisów zarysowały się w orzecznictwie dwa przeciwstawne poglądy. Według pierwszego z nich organ wydający decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 4 u.k.p. nie jest uprawniony do weryfikowania przypisanego kierowcy wykroczenia pod względem merytorycznym. Przedmiotowe orzeczenie ma bowiem charakter związany, co oznacza, że na skutek zawiadomienia właściwego organu o naruszeniu przepisu (przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym), starosta zobowiązany jest do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy. Organ administracyjny nie prowadzi własnych ustaleń dotyczących faktu rażącego naruszenia prędkości lecz z woli ustawodawcy opiera swoje rozstrzygnięcie na przekazanej mu informacji, która ma charakter dokumentu urzędowego (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2190/16, wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 490/17, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 900/17, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 209/18, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Bd 1439/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II SA/Gl 215/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Kr 1352/17).

Zgodnie zaś z drugim stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie z przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. wynika obowiązek wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale tylko wtedy jeżeli prawidłowo ustalony stan faktyczny sprawy administracyjnej odpowiada hipotezie tej normy, to jest kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. W sytuacji, kiedy kierujący pojazdem kwestionuje fakt popełnienia spornego wykroczenia, orzeczenie o zatrzymaniu prawa jazdy nie może być wydane jedynie w oparciu o przekazaną staroście informację Policji (por. wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2018 r., sygn. akt I OSK 2452/17, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 1138/17, wyrok WSA w Opolu z dnia 17 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Op 400/16).

W przypadku powyższego poglądu pojawiły się dwa odmienne zapatrywania co do sposobu ustalania przesłanki zobowiązującej do wydania przez organ orzeczenia o zatrzymaniu prawa jazdy, jaką jest przekroczenie dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Zgodnie z pierwszym poglądem, to organ administracji powinien poczynić

ustalenia dotyczące przekroczenia dopuszczalnej prędkości przez kierującego pojazdem o 50 km/h na obszarze zabudowanym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt II SA/GI 1138/16). W myśl zaś odmiennego stanowiska uprawnionym do dokonania powyższego ustalenia jest sąd powszechny, co w konsekwencji przesądza o uznaniu, że okoliczność ta jest zagadnieniem wstępnym w rozumieniu art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., a do czasu jej rozstrzygnięcia postępowanie administracyjne podlega zawieszeniu.

Na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Przy czym w myśl art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie k.k. podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm., dalej p.r.d.) lub wydał prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie, niezwłocznie powiadamia o tym starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem. Podstawą wydania decyzji w oparciu o art. 102 ust. 1 i 4 oraz 1d i art. 103 ust. 1 pkt 5 u.k.p. jest informacja, o której mowa odpowiednio w pkt 1 lub 3.

Z treści powołanych wyżej przepisów wynika, że przesłanką do wydania przez organ administracji orzeczenia o zatrzymaniu prawa jazdy jest przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Podstawą wydania decyzji jest informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie. O ile nie budzi wątpliwości, że prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie może stanowić wyłączny dowód w oparciu, o który organ wyda decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy (jeżeli nie zachodzą okoliczności wyłączające, o których mowa w art. 102 ust. 1aa u.k.p.), o tyle wątpliwość taka pojawia się w związku z możliwością wydania decyzji wyłącznie w oparciu o informację o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d.

Decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. jest decyzją związaną. Świadczy o tym treść powyższego przepisu zgodnie, z którym starosta „wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem”. Rozstrzygnięcie to oraz jego zakres nie zostały pozostawione uznaniu organu. Z treści art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy

k.k. wynika, że podstawę wydania takiej decyzji może stanowić informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. Niewątpliwie sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku, kiedy kierujący pojazdem nie przeczy zaistnieniu tej okoliczności, to jest przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym. Rozważyć należy, czy informacja Policji o popełnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o 50 km/h na obszarze zabudowanym może stanowić wyłączną podstawę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wówczas, gdy kierujący pojazdem kwestionuje, że dopuścił się popełnienia przypisanego mu naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na cel, któremu miała służyć nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami dokonana ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy k.k., rozważając wprowadzenie przepisów umożliwiających czasowe zatrzymanie prawa jazdy w przypadku przekroczenia dopuszczalnej prędkości na obszarze zabudowanym o 50 km/h, projektodawca brał pod uwagę wyniki badań opublikowanych przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wskazujące, iż 64% kierowców w Polsce jeździ powyżej dopuszczalnego limitu prędkości. Czterech na pięciu kierowców przekracza prędkość na drogach krajowych przebiegających przez teren zabudowany i na dwujezdniowych ulicach miast. Projektodawca stwierdził, że czasowe zatrzymanie prawa jazdy ma na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ocenie projektodawcy wprowadzenie w życie powyższych rozwiązań przyczynić się miało do większej dyscypliny przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzenie obawy przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami (Sejm RP VII kadencji, nr druku 2586). Podkreślić należy, że uzasadnienie projektu ustawy może być narzędziem wykładni pomocnym w rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych, w szczególności może stanowić źródło wiedzy o celu, któremu ustawa ma służyć (por. A. Bielska – Brodziak, Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie prawa, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 199 i 351).

Zatrzymanie prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. jest sankcją administracyjną o charakterze prewencyjnym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 11 października 2016 r., K 24/15, OTK-A 2016/77). Sankcja administracyjna stanowi konsekwencję niewykonania obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego. Istotą sankcji administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009/9/134). Zatrzymanie prawa jazdy w przypadku naruszenia zakazu administracyjnego ograniczającego prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze zabudowanym realizuje cel prewencyjno-ochronny i zabezpieczający. Instytucja zatrzymania prawa jazdy jest instrumentem, który w założeniu ustawodawcy ma służyć zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a przez to przyczynić się do ochrony życia i zdrowia jego uczestników. Z jednej strony sankcja ta pozwala na czasowe wykluczenie z ruchu drogowego kierujących pojazdami, którzy przekraczają dozwoloną prędkość o 50 km/h na obszarze zabudowanym (prewencja indywidualna), z drugiej zaś oddziałuje w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa (prewencja ogólna, por. R. A. Stefański, Kodeks karny. Komentarz, s. 428 - 429, wyd. 4, Warszawa 2018).

Skuteczność realizowania celu prewencyjno-ochronnego sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy ustawodawca zapewnił poprzez obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania, aby oddziaływać odstrasżająco na kierujących pojazdami i zniechęcić ich do nadmiernego przekraczania prędkości na obszarze zabudowanym. Realizacji powyższego celu służy art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k. Z literalnego brzmienia powyższego przepisu wynika, że podstawą wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy może być wyłącznie informacja o ujawnieniu naruszenia polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Należy zwrócić uwagę, że przed wejściem w życie ustawy o zmianie k.k. art. 7 ust. 1 pkt 2 stanowił, że: "podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w art. 5, jest informacja o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy wymienionej w art. 4". Ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 2001 ze zm.) przepisowi temu nadano następujące brzmienie: "podstawą wydania decyzji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 i 5 oraz ust. 1d i art. 103 ust. 1 pkt 5 ustawy wymienionej w art. 5, jest informacja, o której mowa odpowiednio w pkt 1 lub

3". Celem tych zmian legislacyjnych było wyeliminowanie luki prawnej pozwalającej osobom popełniającym naruszenie polegające na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, na omijanie przepisów o zatrzymaniu prawa jazdy na 3 miesiące, przez nieokazanie tego dokumentu podczas kontroli drogowej (Sejm VII kadencji, nr druku 997).

Natychmiastowej realizacji celu prewencyjnego, jakim jest zatrzymanie prawa jazdy na podstawie decyzji wydanej w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. ma służyć także dodanie ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2018 r., poz. 1099) przepisu art. 102 ust. 1da, zgodnie z którym starosta wydaje decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy w terminie 21 dni od powzięcia informacji o fakcie przekroczenia dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym. O prewencyjno-ochronnym charakterze zatrzymania prawa jazdy świadczy również nadanie przez starostę rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy (art. 102 ust. 1c u.k.p.).

Należy podkreślić, że Konstytucja RP nie statuuje uprawnienia do posiadania prawa jazdy jako prawa podstawowego (por. A. Tokarz, Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., II SA/Po 1034/16, Orzecznictwo Sądów Polskich 2018/6/65). Zasady nabywania, utraty i zawieszenia uprawnień do kierowania pojazdami są regulowane przez ustawodawcę, a instytucja zatrzymania prawa jazdy osobie przekraczającej dopuszczalną prędkość o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym polega jedynie na czasowym zatrzymaniu tego dokumentu. Celem tej sankcji jest czasowe wyeliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną i stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego K 24/15, OTK-A 2016/77, Dz.U. z 2016 r., poz. 2197).

W powołanym we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wyroku z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz.U.

2003.42.364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r., a 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 (Dz.U. 1977.38.167)

Na skutek powołanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego ustawą z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami w art. 102 u.k.p. dodano ust. 1 aa w brzmieniu: "Przepisów ust. 1 pkt 4 i 5 nie stosuje się, jeżeli kierujący pojazdem dopuścił się naruszenia, o którym mowa w tym przepisie, działając w celu uchylenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa tego nie można było uniknąć inaczej, a poświęcone dobro w postaci bezpieczeństwa na drodze przedstawiało wartość niższą od dobra ratowanego."

Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował konstytucyjności przepisu art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., który pozostał w obrocie prawnym i stanowi podstawę rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji. W procesie stosowania podlega on interpretacji z uwzględnieniem wszystkich reguł wykładni prawa; zarówno językowej, systemowej jak i celowościowej. W wyroku tym Trybunał zaakceptował dualizm trybów postępowania w odniesieniu do kwestii związanych z przekroczeniem prędkości na obszarze zabudowanym o ponad 50 km/h: zarówno tryb postępowania administracyjnego jak i przed sądem powszechnym. Prawo do ochrony praw procesowych zostało zachowane w każdym z powołanych wyżej reżimów. W postępowaniu administracyjnym wiąże się to rozstrzygnięciem w dwóch instancjach w formie decyzji administracyjnej, która poddana jest kontroli sądów administracyjnych.

Odnosząc się do kwestii dotyczących zapewnienia stronie postępowania gwarancji procesowych w sprawie dotyczącej zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym, należy zwrócić uwagę, że na podstawie art. 7 k.p.a. i przepisów szczegółowych (np. art. 78 § 1 i 2 k.p.a. przedmiotem postępowania dowodowego są fakty mające znaczenie dla sprawy, a zatem dotyczące danej sprawy administracyjnej oraz mające znaczenie prawne (por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski. KPA. Komentarz, wyd. 15, Warszawa 2017, art. 77 Nb1). Zakres postępowania dowodowego wyznaczają przepisy prawa materialnego W sprawie

zatrzymania prawa jazdy w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym o zakresie prowadzonego postępowania dowodowego przesądza treść art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy k.k. Podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy stanowi informacja Policji o ujawnieniu naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h na obszarze zabudowanym lub prawomocne rozstrzygnięcie za to naruszenie.

Informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. jest dokumentem urzędowym i ten jej walor jest weryfikowany w trybie postępowania administracyjnego. Odpowiedzialność za treść tej informacji ponosi podmiot, który ujawnił popełnienie naruszenia, a w aspekcie odszkodowawczym Skarb Państwa. Natomiast w sytuacji podniesienia przez stronę, że do przekroczenia dopuszczalnej prędkości doszło z uwagi na sytuację usprawiedliwiająca spowodowaną stanem wyższej konieczności, mając na względzie treść art. 102 ust. 1aa u.k.p. organ administracji prowadzi postępowanie wyjaśniające w tym zakresie.

Z powyższych rozważań wynika, że podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.) w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 541 ze zm.) może stanowić wyłącznie informacja o ujawnieniu czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Wniosek taki można wyprowadzić nie tylko z literalnego brzmienia art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie k.k., ale także w oparciu o wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów ustawy o kierujących pojazdami.

Zakończenie postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy będzie uprawniało stronę do wznowienia tego 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.

Przedstawione wyżej wywody wskazują, że prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze

zabudowanym, nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. z 2019 r., poz. 341 ze zm.).

W myśl art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Przez zagadnienie wstępne rozumie się zagadnienie prawne o charakterze materialnoprawnym, które wyłoniło się w toku postępowania w sprawie administracyjnej i do którego rozstrzygnięcia nie jest właściwy organ prowadzący postępowanie, ale inny organ lub sąd, i rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest koniecznym warunkiem wydania decyzji przez organ administracji (por. B. Adamiak, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski. KPA. Komentarz, wyd. 15, Warszawa 2017, art. 97 Nb2). Mówiąc inaczej, treść rozstrzygnięcia innego organu lub sądu, do którego kompetencji należy wydanie takiego rozstrzygnięcia, jest koniecznym elementem podstawy rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji przez organ administracji (wyrok NSA z dnia 27 lutego 2019 r., II OSK 931/17, LEX nr 2641455). W literaturze wypowiedziano także pogląd, że kwestia prejudycjalna ma charakter materialnoprawny, a nie procesowy, skoro w wyniku jej zaistnienia lub ujawnienia się nie może być rozstrzygnięta sprawa administracyjna (W. Jakimowicz, O kwestii prejudycjalnej w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, Samorząd Terytorialny 2003, nr 10, s. 29). Wydanie decyzji administracyjnej uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie stanowi zagadnienia wstępnego w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. Świadczy o tym analiza przepisów, w tym art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie k.k. oraz art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami. Zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o zmianie k.k. podstawę wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. stanowi informacja, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o zmianie k.k. Ostatni

z przywołanych przepisów wymienia dwie informacje, o których zobowiązany podmiot powiadamia starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem: pierwsza z nich to informacja o ujawnieniu popełnienia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d., a druga to wydanie prawomocnego rozstrzygnięcia za to naruszenie. Z analizy powyższych przepisów wynika, że celem ustawodawcy nie było oczekiwanie na prawomocne zakończenie postępowania dotyczącego powyższego naruszenia lecz niezwłoczne podjęcie czynności administracyjnych o charakterze prewencyjnym i zabezpieczającym zmierzających do wyeliminowania z ruchu drogowego kierowców stwarzających dla niego zagrożenie. Przy takiej konstrukcji art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zmianie k.k. przyjęcie, że prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 97 ust. 1 pkt 4 k.p.a. w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. czyniłoby bezprzedmiotowym zamieszczenie w powyższym przepisie obowiązku powiadomienia starosty o ujawnieniu popełnienia tego naruszenia, albowiem jedynie prawomocne rozstrzygnięcie w tej kwestii, to jest przyjęcie mandatu karnego lub zakończenie postępowania przed sądem powszechnym mogłoby stanowić podstawę do wydania decyzji. Skoro przepis jako podstawę do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy wymienia zarówno informację o ujawnieniu naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d., jak i prawomocne rozstrzygnięcia za to naruszenie, to nie można przyjąć, iż prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej stanowi zagadnienie wstępne, którego rozstrzygnięcie jest elementem koniecznym do wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

Przeciwko przyjęciu, że rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym jest zagadnieniem wstępnym w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. przemawia także analiza art. 102 ust. 3 tej ustawy. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem „jeżeli sprawa o naruszenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 lub 5, została skierowana do rozpoznania przez sąd lub organ orzekający o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym i nie zakończyła się prawomocnym rozstrzygnięciem

w okresie 3 miesięcy od dnia zatrzymania dokumentu, a w przypadku, o którym mowa w ust. 1d - w okresie 6 miesięcy, podlega on zwrotowi". Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że postępowania administracyjne w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. i postępowania toczące się przed sądem powszechnym lub organem orzekającym o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1a p.r.d. są postępowaniami toczącymi się niezależnie od siebie. Z treści art. 102 ust. 3 u.k.p. wynika, że postępowanie administracyjne może zakończyć się wcześniej niż postępowanie sądowe czy też postępowanie toczące się przed organem orzekającym w sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym. Organ administracyjny nie jest zobowiązany oczekiwać na zakończenie postępowania sądowego w sprawie wykroczeń, lecz zobowiązany jest do wydania rozstrzygnięcia, a w przypadku niezakończenia postępowania sądowego lub postępowania toczącego się przed organem dyscyplinarnym w okresie 3 miesięcy od zatrzymania prawa jazdy (a w przypadku, o którym mowa w ust. 1d - w okresie 6 miesięcy), wydać ten dokument.

Dokonując analizy powyższych przepisów nie można więc przyjąć, że prawomocne zakończenie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności wykroczeniowej kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym jest zagadnieniem wstępnym w postępowaniu w przedmiocie zatrzymania prawa jazdy w oparciu o art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Anna Stachnik
sekretarz sądowy

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Anna Stachnik", written over the typed name and title.