



Bolesław Kurzępa

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. II SA/Po 840/19

w sprawie odpowiedzialności za wykroczenie, które nie stanowi warunku koniecznego do wydania decyzji w przedmiocie obciążenia kosztami usunięcia pojazdu z przyczyny wskazanej w art. 130a ust. 1 pkt 1 *Prawa o ruchu drogowym*

Streszczenie

Przedmiotem glosy jest problem obciążenia przez organ administracji publicznej kosztami usunięcia pojazdu w kontekście stwierdzenia odpowiedzialności jego właściciela lub użytkownika za popełnione wykroczenie drogowe oraz celowości oczekiwania przez ten organ na rozstrzygnięcie sprawy o wykroczenie przez sąd powszechny.

Słowa kluczowe

Bezpieczeństwo drogowe, usunięcie pojazdu, koszty usunięcia pojazdu, ruch drogowy, wykroczenie.

* * *

1. Wstęp

Problematyka usunięcia pojazdu i obciążenia jego właściciela lub użytkownika kosztami dokonania tej czynności jest ostatnio często przedmiotem wypowiedzi sądów administracyjnych. Wynika to z różnych powodów, ale niebagatelne znaczenie ma brak miejsc parkingowych w wielu miejscowościach, szczególnie w większych miastach, a także niemałe koszty takiego usunięcia. Trudno jest zatem dziwić się, że osoby, które naruszyły obowiązujące zasady parkowania próbują uchylić się od ich ponoszenia, stosując różne wybiegi prawne. Nie od rzeczy będzie też wspomnieć o często niewielkiej znajomości aktualnie obowiązujących przepisów w tym przedmiocie przez niektórych strażników miejskich i urzędników. Inte-

resującym przykładem może być sprawa, którą niedawno rozpoznawał Wojewódzki Sąd Administracyjny, na kanwie której sformułowane został wyżej cytowany pogląd prawny.

2. Stan faktyczny

Stan faktyczny sprawy był dosyć typowy, a mianowicie postanowieniem z listopada 2018 r. zastępca Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w P. zawiesił, na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, postępowanie sprawie ustalenia wysokości kosztów powstałych w związku z wydaniem, w maju 2018 r., dyspozycji usunięcia samochodu osobowego należącego do Ryszarda H.¹ Jako przyczynę zawieszenia postępowania wskazano toczące się przed Sądem Rejonowym w P. postępowanie w sprawie o wykroczenie przeciwko Ryszardowi H. Zdaniem organu prawomocne rozstrzygnięcie sądu w przedmiotowej sprawie miało być podstawą do zajęcia, podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., przez Zarząd Dróg Miejskich w P. stanowiska w przedmiocie powstania, lub też nie, podstawy do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu i rozstrzygnięcia o ewentualnych kosztach z tym związanych. Na postanowienie to Ryszard H. wniósł zażalenie zarzucając, iż nie określono w nim prawidłowo stron postępowania, jak też nie wyjaśniono związku między postępowaniem niniejszym, a postępowaniem sądowym. Zarząd Dróg Miejskich nie wskazał żadnych przesłanek, z których zasadnie można by wnioskować o tym, że związek taki istnieje, co oznacza, że zaskarżone postanowienie nie zawiera uzasadnienia prawnego, ani faktycznego.

3. Etap Samorządowego Kolegium Odwoławczego

Rozpatrujące zażalenie Samorządowe Kolegium Odwoławcze postanowieniem z lipca 2019 r., utrzymało w mocy zaskarżone orzeczenie organu I instancji. Organ odwoławczy wskazał, iż zawieszenie postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. uzależnione jest od łącznego wystąpienia trzech przesłanek: postępowanie administracyjne jest w toku, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania administracyjnego zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, zagadnienie wstępne nie zostało jeszcze rozstrzygnięte. Dalej wskazano, iż w maju 2018 r. Straż Miejska Miasta P. wydała dyspozycję usunięcia przedmiotowego samochodu osobowego z powodu blokowania torowiska oraz naruszenia zakazu ruchu. Pojazdu nie odholowano, ponieważ w trakcie czynności zgłosił się kierowca. W aktach znajduje się notatka służbowa z interwencji w Z. o godz. 11:45 w związku z nieprawidłowo zaparkowanym pojazdem. Wynika z niej, że pomoc drogową wezwano o godz.

¹ Powołany przepis stanowi, że organ administracji publicznej zawieszka postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

11:56, dojechała ona na miejsce o godz. 12:20. W trakcie prowadzonych czynności o godz. 12:30 zgłosił się kierowca pojazdu. Do notatki dołączono wydruki fotografii obrazujące sposób zaparkowania pojazdu i zapisano, że interwencję zakończono skierowaniem wniosku o ukaranie do sądu. Kierowcy wskazano koszty związane z wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu z drogi, doręczając jednocześnie stosowną informację na piśmie.

W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego sprawa wydania dyspozycji usunięcia pojazdu wiąże się ściśle ze sprawą sądową o wykroczenie drogowe, o której mowa w wymienionej notatce strażnika Straży Miejskiej w P. Według Kolegium postępowanie w sprawie o wykroczenie związane z „zajęciem torowiska” jest zagadnieniem wstępnym, o którym mowa w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w sprawie ustalenia wysokości kosztów, związanych z wydaniem, w maju 2018 r., dyspozycji usunięcia pojazdu. Wynik tego postępowania sądowego przesądzi o tym, czy doszło do popełnienia wykroczenia i czy zasadne było wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu, a co za tym idzie, czy istnieją podstawy do obciążenia właściciela pojazdu kosztami pomocy drogowej wezwanej przez funkcjonariusza Straży Miejskiej.

4. Etap Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Ryszard H. nie zgodził się z tym stanowiskiem i wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, zarzucając w niej naruszenie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. poprzez jego błędne zastosowanie, pomimo prawidłowej wykładni, co wiąże się z naruszeniem art. 7 oraz art. 7a § 1 przez organ I instancji, w związku ze zignorowaniem przez ten organ treści art. 77 § 1, art. 80, art. 107 § 3 k.p.a. Pierwszy z omawianych przepisów (tj. art. 7 k.p.a.) stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (zasada prawdy obiektywnej). Z kolei art. 7a k.p.a. mówi o tym, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Przepis art. 77 § 1 k.p.a. określa, że organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Art. 80 k.p.a. statuuje zasadę swobodnej oceny dowodów, organowi administracji publicznej przyznając prawo do oceny – na podstawie całokształtu materiału dowodowego – czy dana okoliczność została udowodniona. Natomiast w art. 107 § 3 k.p.a. zawarty jest wymóg, że uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił

wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

W skardze zarzucono, iż postępowanie w sprawie o wykroczenie nie jest kwestią, która ujawniła się w toku postępowania, lecz zostało przez organ potraktowane jako okazja do odstąpienia od wymaganych przepisami czynności (wymagających od organu ustalenia stanu faktycznego). W tych okolicznościach rozstrzygnięcie sprawy o wykroczenie nie jest kwestią prawną, a kwestią *stricte* materialną, bowiem organ nie oczekuje na rozstrzygnięcie o ewentualnej winie co do popełnienia wykroczenia, tylko ma zamiar wykorzystać ustalenie stanu faktycznego przez sąd. Wskazano, iż żaden przepis prawa materialnego nie określa wprost konieczności oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy o wykroczenie.

Przedmiotem postępowania jest kwestia stosowania się, lub nie, do znaku B-14² oraz dodatkowo zablokowanie przejazdu tramwaju, natomiast okoliczności wykazane i udowodnione w postępowaniu o wykroczenie nie będą mogły być dowodami w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Zarząd Dróg Miejskich, ponieważ Zarząd ten nie ma możliwości pobrania ich z sądu i włączenia do akt swojego postępowania, jako dowodów. Zdaniem skarżącego organ administracji publicznej powinien podejmować wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, czego zaniechał. Tym samym postanowienie o zawieszeniu postępowania jest niezgodne z przepisami k.p.a. Zauważono dodatkowo, że organ, w terminie miesiąca (a nawet dwóch miesięcy) od wszczęcia postępowania nie zawiesił tego postępowania, nie uwiarygodnił prowadzenia jakichkolwiek czynności zmierzających do wydania decyzji, nie wskazał, jakie dowody zamierza pozyskać, ani jak związek z trwaniem przez organ w bezczynności ma orzeczenie w sprawie o wykroczenie, które ma być usprawiedliwieniem braku działań Zarządu Dróg Miejskich. Odpowiadając na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o oddalenie skargi, podtrzymując stanowisko wyrażone w zaskarżonym postanowieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał, że skarga wniesiona przez Ryszarda H. jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie. Uzasadniając swoją decyzję stwierdził, że zawieszenie postępowania jest szczególną instytucją procesową wstrzymującą tok postępowania w sprawie i jej merytoryczne rozpoznanie, dlatego ustawodawca w sposób wyczerpujący określił w art. 97 § 1 k.p.a. przyczyny powodujące zahamowanie toku postępowania. Ze względu na istotę i skutki zawieszenia postępowania – wywodzi dalej skład orzekający – jego przesłanki muszą być interpretowane w sposób ścisły, a sama instytucja wykorzystywana w spo-

² Znak B-14 oznacza zakaz ruchu pojazdów przewożących materiały określone w przepisach o przewozie materiałów (towarów) niebezpiecznych klas: 3, 4.3, 6.1, 6.2, 8 oraz gazy trujące lub gazy żrące klasy 2 lub gazy zagrażające środowisku klasy 9 w ilościach, dla których wymagane jest oznakowanie pojazdu tablicami ostrzegawczymi barwy pomarańczowej.

sób rygorystyczny, a nie dowolny. I tak, organ administracji publicznej ma obowiązek zawiesić prowadzone postępowanie, jeżeli rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd – art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Nie ma zatem podstaw do zawieszenia prowadzonego postępowania, jeżeli rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji nie zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Ustawodawca nie definiuje pojęcia „zagadnienie wstępne”. W orzecznictwie przyjmuje się, iż stanowi ono materialnoprawną przeszkodę powstającą lub ujawniającą się w toku postępowania jurysdykcyjnego, której usunięcie warunkuje rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Jest to zagadnienie odrębne od sprawy, na której tle wystąpiło.

Należy podkreślić, że w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada, w myśl której organ obowiązany jest rozstrzygać sprawę administracyjną z uwzględnieniem wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w chwili orzekania. Jak wynika z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego zależy „rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji”. Użycie w tym wypadku koniunkcji wskazuje, że chodzi o wydanie decyzji w wyniku rozpatrzenia sprawy, tzn. decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty. Zagadnienie wstępne, od którego rozstrzygnięcia zależy „rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji”, jest zatem zagadnieniem warunkującym merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Zagadnienie to musi dotyczyć w pierwszym rzędzie kwestii materialnoprawnej, która warunkuje możliwość wyznaczenia w konsekwencji normy prawnej dla indywidualnej sytuacji i determinuje tym samym treść merytorycznego rozstrzygnięcia. Zależy od niej zarówno treść przyszłego rozstrzygnięcia administracyjnego, jak i możliwość kontynuowania postępowania jurysdykcyjnego.

Z dalszych wywodów wynika, iż regulacja art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji obowiązany jest z urzędu zawiesić postępowanie, gdy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego zależy nie tylko rozpatrzenie sprawy, ale i wydanie decyzji, potwierdzają tezę, że przeszkoda, jaką stanowi zagadnienie wstępne, ma bezpośredni wpływ na sprawę administracyjną. Tak silne uzależnienie rozpatrzenia sprawy i wydania decyzji od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego, koresponduje również z twierdzeniem, że rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego stanowi konieczną przesłankę dla wiążącego wyznaczenia konsekwencji normy prawnej w postępowaniu jurysdykcyjnym. Wystąpienie zagadnienia wstępnego i brak jego rozstrzygnięcia wyklucza zarówno pozytywne, jak i negatywne dla strony merytoryczne zakończenie postępowania administracyjnego. Na interpretację zagadnienia wstępnego jako przesłanki zawieszenia postępowania administracyjnego, nie mają wpływu względy celowościowej i ekonomiki postępowania. Wobec powyższego podkreślić należy, że w konstrukcji

zagadnienia wstępnego elementem najważniejszym, którego brak eliminuje możliwość zawieszenia postępowania, jest zależność między uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia wstępnego, a rozpatrzeniem sprawy i wydaniem decyzji³.

W glosowanym orzeczeniu organy administracyjne (tzn. Zarząd Dróg Miejskich i Samorządowe Kolegium Odwoławcze) stanęły na stanowisku, iż sprawa dotycząca ustalenia kosztów usunięcia pojazdu wymaga uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem powszechnym w sprawie o wykroczenie drogowe związane z zajęciem torowiska tramwajowego, prowadzonej wobec Ryszarda H. W myśl art. 130a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁴, pojazd jest usuwany z drogi na koszt właściciela w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu⁵. Dyspozycję przemieszczenia lub usunięcia pojazdu z drogi wydaje policjant, strażnik gminny (miejski) lub osoba dowodząca akcją ratowniczą (art. 130a ust. 4 *Prawa o ruchu drogowym*). Jak stanowi art. 130a ust. 2a powołanej ustawy, od usunięcia pojazdu odstępuje się, jeżeli przed wydaniem dyspozycji usunięcia pojazdu lub w trakcie usuwania pojazdu ustaną przyczyny jego usunięcia. Jeżeli wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu spowodowałoby powstanie kosztów, do ich pokrycia jest obowiązany właściciel pojazdu. O obowiązku zapłaty kosztów usunięcia pojazdów orzeka właściwy starostwa na podstawie art. 130a ust. 10h ustawy⁶.

Z przytoczonych regulacji wynika, iż właściwy organ orzekając o obowiązku zapłaty kosztów usunięcia pojazdów winien m.in. ustalić, czy doszło do wydania dyspozycji usunięcia pojazdu przez uprawnioną osobę, czy dyspozycja ta była uzasadniona okolicznościami wymienionymi w art. 130a ust. 1 *Prawa o ruchu drogowym*, oraz czy doszło do powstania kosztów związanych z wydaniem tej dyspozycji. Nadto organ winien ustalić osobę zobowiązaną do poniesienia tych kosztów⁷. Z powyższych przepisów, jak też jakichkolwiek innych, nie wynika, aby wydanie decyzji w kwestii obciążenia właściciela pojazdu kosztami jego usunięcia była uzależniona od uprzedniego orzeczenia w przedmiocie odpowiedzialności karnej właściciela pojazdu lub osoby, która władała pojazdem w chwili jego usunięcia, dysponując nim na podstawie innego niż własność tytułu. Oznacza to, że orzeczenie sądu powszechnego w sprawie odpowiedzialności za wykroczenie nie stanowi wa-

³ Por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2017 r., sygn. I OSK 950/15 i z dnia 19 października 2017 r., sygn. I OSK 3075/15). Lex nr 2598866.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 110.

⁵ G. Heleniak, Problematyka opłat za odholowywanie pojazdów w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Samorząd Terytorialny 2019, Nr 4, s. 63–64.

⁶ W. Kotowski, Prawo o ruchu drogowym. Komentarz. ABC 2011. Komentarz do art. 130a. Lex/el (dostęp 10.03.2020).

⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z 22 listopada 2018 r., sygn. I OSK 106/17. Lex nr 2632342.

runku koniecznego do wydania decyzji w przedmiocie obciążenia kosztami usunięcia pojazdu z przyczyny wskazanej w art. 130a ust. 1 pkt 1 *Prawa o ruchu drogowym*. Nie zachodzi więc sytuacja, iż bez rozstrzygnięcia przez sąd powszechny o odpowiedzialności karnej, wydanie decyzji w danej sprawie jest niemożliwe⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, orzekając w głosowanym wyroku stwierdził też, że brak jest przeszkód, aby dowody zgromadzone w postępowaniu karnym, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia sprawy w postępowaniu administracyjnym, stanowiły dowód w takim postępowaniu. Zgodnie bowiem z art. 75 § 1 k.p.a., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, a w szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny⁹. Niemniej zagadnieniem wstępnym nie może być wyjaśnienie okoliczności faktycznych w sprawie, gdyż należy to wyłącznie do obowiązków organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Przyjąć zatem trzeba, iż organ właściwy do ustalenia kosztów usunięcia pojazdu nie może twierdzić, iż wyłącznie w postępowaniu przed sądem powszechnym może być ustalone, czy doszło do zaistnienia okoliczności uzasadniającej wydanie dyspozycji usunięcia pojazdu. Nie może też, zawieszając postępowanie administracyjne na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., uchylać się od obowiązku ustalenia stanu faktycznego, w tym przeprowadzenia postępowania dowodowego. Obowiązek ten ciąży bowiem na tym organie na podstawie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Słusznie więc Sąd uwzględnił skargę i uchylił zaskarżone postanowienie oraz poprzedzające je postanowienie organu I instancji jako wydane z naruszeniem art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.

5. Podsumowanie

Powyższe orzeczenia, jak też zaprezentowany na wstępie pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, należy w pełni zaakceptować. Szkoda tylko, że tak mało skomplikowana prawnie kwestia musiała być rozpoznana aż przez dwa organy. Niestety, w sprawach związanych z ruchem drogowym i transportem drogowym często dochodzi do tzw. krzyżowania się norm karnych (przestępstwa lub wykroczenia) z normami administracyjnymi (np. przepisy dotyczące ruchu drogowego). W takich przypadkach niejednokrotnie organ administracyjny zawieszając prowadzone przez siebie postępowanie administracyjne i oczekuje na rozstrzygnięcie prokuratury lub sądu. Rzecz jasna są sytuacje, iż jest to w pełni uzasadnione, ale niejednokrotnie działanie takie jest co najmniej bezzasadne i naraża

⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2017 r. sygn. II OSK 1817/16. Lex nr 2308627.

⁹ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2019 r. sygn. I OSK 1973/19 (dostęp na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

zainteresowanego na niepotrzebny – najczęściej długi – okres wyczekiwania na decyzję organów postępowania karnego. Dlatego warto poznać argumentację sądów administracyjnych w tego rodzaju przypadkach.

Bibliografia

1. G. Heleniak, (2019). Problematyka opłat za odholowywanie pojazdów w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Samorząd Terytorialny Nr 4, s. 63–64.
2. W. Kotowski, (2011). Prawo o ruchu drogowym. Komentarz, wyd. III. ABC. Komentarz do art. 130a. Lex/el (dostęp 10.03.2020).

* * *

Commentary on the judgement of the Voivod-ship/Provincial Administrative Court in Poznań of 12 December 2019, Ref. II S.A./Po 840/19 on the liability for an offence that is not a necessary pre-requisite to issuing the decision to charge the cost of vehicle removal on the grounds indicated in Art. 130a(1) (1) of Act on road traffic

Abstract

The commentary concerns the problem of an organ of public administration charging the cost of the removal of a vehicle in the context of establishing the liability of the vehicle's owner or user for the road offence committed, and the advisability of this organ pending the decision in the case prosecuted as an offence by a common court of law.

Key words

Road safety, removal of vehicle, costs of vehicle removal, road traffic, offence.