

77/A/2016

WYROK

z dnia 11 października 2016 r.

Sygn. akt K 24/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Stanisław Biernat – sprawozdawca
Małgorzata Pyziak-Szafnicka
Stanisław Rymar
Piotr Tuleja,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, na rozprawie w dniu 11 października 2016 r., połączonych wniosków:

1) Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

a) art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U.2012.1137, ze zm.) w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (j.t. Dz.U.2015.155, ze zm.) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 4 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 z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U.1977.38.167),

b) art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z 5 stycznia 2011 r. powołanej w punkcie 1 lit. a w związku z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U.2013.267, ze zm.) w związku z art. 53 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U.2012.270, ze zm.), w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji,

2) Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5 stycznia 2011 r. powołanej w punkcie 1 lit. a oraz art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. powołanej w punkcie 1 lit. a w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5 stycznia 2011 r. powołanej w punkcie 1 lit. a, z art. 2

* W dniu 12 października 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

i art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych,

o r z e k a:

Art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (j.t. Dz.U.2016.627, ze zm.) w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U.2012.1137, ze zm.):

a) 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. (Dz.U.1977.38.167),

b) 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.

Ponadto p o s t a n a w i a:

1) na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym wniosku Prokuratora Generalnego na skutek cofnięcia wniosku,

2) na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: Rzecznik) we wniosku z 17 września 2015 r. wniósł o stwierdzenie, że:

a) art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U.2012.1137, ze zm.; dalej: Prd) w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (j.t. Dz.U.2015.155, ze zm.; dalej: ukp) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz.U.2003.42.364; dalej: Protokół nr 7 do Konwencji) i z art. 14 ust. 7 Mię-

dzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U.1977.38.167; dalej: MPPOiP),

b) art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w związku z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267, ze zm.; dalej: kpa) w związku z art. 53 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270, ze zm.; dalej: Ppsa), w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że ustawą z 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.541), obowiązującą od 18 maja 2015 r., ustawodawca wprowadził szereg zmian m.in. do ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie ze znowelizowanym art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd, policjant zatrzyma prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Owa czynność materialno-techniczna podlega następnie zatwierdzeniu w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez starostę na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ukp. Równocześnie starosta, nadając tej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, zobowiązuje kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 Prd. Okres zatrzymania prawa jazdy zasadniczo wynosi trzy miesiące. Jeżeli jednak osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 ukp albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a Prd, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. W sytuacji, gdy decyzja, o której mowa w art. 102 ust. 1c ukp nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy. Decyzja starosty podjęta w tym trybie podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a od decyzji tego organu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Rzecznik zwrócił uwagę na to, że czyn polegający na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi jednocześnie wykroczenie, o którym mowa w art. 92a i art. 97 kodeksu wykroczeń (dalej: kw), co oznacza, że kierujący pojazdem wraz z odpowiedzialnością administracyjną będzie podnosił odpowiedzialność wykroczeniową tj. karną *sensu largo*. W tym ostatnim przypadku może to nastąpić albo w drodze nałożenia przez policjanta grzywny w postaci mandatu albo, w razie odmowy przyjęcia mandatu, skierowania sprawy do sądu uprawnionego do rozpoznania sprawy o wykroczenie. Zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku, policjant zobowiązany jest do przekazania zatrzymanego prawa jazdy do starosty.

Względem zakwestionowanych przepisów Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił dwa zasadnicze zarzuty, tj. zarzut naruszenia zakazu *ne bis in idem* oraz zarzut braku adekwatnych gwarancji procesowych.

Jeśli chodzi o pierwszy z tych zarzutów, Rzecznik podkreślił, że choć zakaz *ne bis in idem* nie jest wyrażony *expressis verbis* w polskiej ustawie zasadniczej, to jednak jest on wprowadzony z art. 2 Konstytucji. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Zasada *ne bis in idem* zawiera przy tym zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zatrzymanie prawa jazdy to sankcja karno-administracyjna, wykazująca podobieństwo do środka karnego, jakim jest zakaz prowadzenia pojazdów, dalece restrykcyjna, ingerująca w prawa i wolności obywatelskie

(co jest szczególnie dolegliwe w przypadku kierowców zawodowych, czy innych osób, dla których posiadanie prawa jazdy stanowi niezbędny warunek wykonywania obowiązków pracowniczych).

Uwzględniając kryteria wskazane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) w sprawie Engel, Rzecznik stwierdził, że czyn polegający na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, należy do dziedziny prawa karnego tj. stanowi wykroczenie z art. 92a lub art. 97 kw, a tym samym spełnia pierwsze z tych kryteriów. Jest to bowiem norma prawnokarna *sensu largo*, gdzie krąg adresatów jest szeroki i odnosi się do ogółu kierujących pojazdami, a nie jak w postępowaniach dyscyplinarnych, jedynie do osób o szczególnym statusie. Cel sankcji, jaką jest decyzja starosty, polega na czasowym wyeliminowaniu kierującego z ruchu drogowego. Jest ona zatem identyczna jak środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jej celem jest represja za popełniony czyn zabroniony i prewencja (zapobieganie) przed jego ponownym dokonaniem w przyszłości. Ma więc ona na celu jednocześnie ukaranie sprawcy, jak i wywarcie efektu odstrasżającego, a zatem cele charakterystyczne dla sankcji karnej, co oznacza również spełnienie pozostałych kryteriów wskazanych w orzeczeniu ETPC w sprawie Engel.

Istotne znaczenie dla przyjęcia stosowalności w niniejszej sprawie zasady *ne bis in idem* ma również – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – tożsamość okoliczności faktycznych. Starosta wydaje bowiem decyzję w odniesieniu do tego samego czynu, który jest przedmiotem postępowania o wykroczenie. W związku z powyższym, decyzja administracyjna starosty o zatrzymaniu prawa jazdy wydana na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ukp za czyn, który jednocześnie stanowi przedmiot postępowania o wykroczenie stanowi sankcję represyjną (podobną do karnej) w rozumieniu zarówno unijnej zasady *ne bis in idem*, jak i standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPC.

Rzecznik podkreślił, że uzasadnieniem wprowadzonych zmian, w intencji ustawodawcy, miała być poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także przyczynienie się do większej dyscypliny kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzenie obawy przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami, tj. realizacja funkcji sprawiedliwościowej, prewencyjnej i represyjnej, czyli funkcji typowych dla prawa karnego *sensu largo*. Już samo założenie ustawodawcy nie jest do pogodzenia z istotą sankcji (kary) administracyjnej, której podstawową funkcją jest zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych, albo dyscyplinowanie uczestników postępowania administracyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł również, że dopuszczenie kumulatywnego stosowania sankcji w przypadku zbiegu odpowiedzialności za wykroczenie z art. 92a kw oraz sankcji w postaci tymczasowego zatrzymania praw jazdy rodzi niebezpieczeństwo naruszenia zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji, gdyż kumulatywne ich stosowanie będzie stanowiło wyraz nadmiernego rygoryzmu prawnego i nie będzie uwzględniało zasady proporcjonalności przy ingerencji w prawa i wolności jednostki. Tymczasowe zatrzymanie prawa jazdy akcentuje również obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, co stanowi istotną cechę odpowiedzialności administracyjnej różniącą ją od odpowiedzialności karnej. Mnożenie środków represyjnych może w efekcie prowadzić do sytuacji, w której ich suma przekroczy miarę wyznaczoną przez zasadę winy oraz zasadę proporcjonalności.

Drugim zarzutem podnoszonym przez Rzecznika w odniesieniu do kwestionowanych przepisów jest zarzut braku adekwatnych gwarancji procesowych. Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa, Trybunał przypominał, że swoboda ustawodawcy w zakresie doboru środków administracyjnych nie jest nieograniczona, lecz ma granice wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności. W tym kontekście przewidziana przez usta-

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

Po pierwsze, rozwiązanie przyjęte w art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp, polegające na tym, że zatrzymanie ma charakter sankcji administracyjnej, oznacza automatyzm w stosowaniu tego środka. W razie bowiem stwierdzenia, że kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, starosta jest obowiązany wydać decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy, bez możliwości uwzględnienia przesłanek materialnoprawnych. W trakcie jej stosowania nie są brane pod uwagę żadne elementy o charakterze subiektywnym, choć przecież nie można wykluczyć sytuacji, w której kierowca obwiniony o popełnienie wykroczenia z art. 92a kw nie przyjmuje mandatu karnego i zostanie następnie uniewinniony od popełnienia wykroczenia przez sąd. Dolegliwość kary całkowicie abstrahuje od kwestii zawinienia. Ponadto sankcja ta może dotknąć w znacznym stopniu m.in. rodzinę skazanego, dla którego pojazd stanowi jedyne jej źródło utrzymania. Co więcej, następuje oderwanie represji od przesłanek, czy to o charakterze eskulpacyjnym, czy egzoneracyjnym. Okoliczności takie jak stan wyższej konieczności (kierowca wiozący ciężko chore dziecko do szpitala) pozostają bez znaczenia dla jej stosowania. Automatyzm i obligatoryjność cechują również samą decyzję policjanta zatrzymującego prawo jazdy na zasadzie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd. Ustawodawca powierzył funkcjonariuszowi Policji reglamentację dobra jednostki, nie ograniczając go regulacjami o charakterze materialnoprawnym, które krępowałyby go w zakresie korzystania z ustawowej kompetencji decydowania o odebraniu prawa jazdy. Ten automatyzm przesądza o tym, że w tym zakresie funkcjonariusz Policji nieskrępowany postanowieniami ustawy w istocie zastępuje prawodawcę, wyznaczając rzeczywiste granice zakresu praw i wolności jednostek. Scharakteryzowany wyżej automatyzm nie przechodzi zatem testu proporcjonalności i może być źródłem takiej sytuacji, w której z punktu widzenia celu zatrzymania prawa jazdy, nie jest konieczne jego stosowanie.

Po drugie, brak należytych gwarancji procesowych – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – spowodowany jest przewidzianym trybem skargi na decyzję starosty w kontekście czasu, na jaki ma być zatrzymane prawo jazdy (3 miesiące), w zestawieniu z terminami wydania decyzji przez starostę, a następnie terminami rozpoznawania spraw przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym i Wojewódzkim Sądem Administracyjnym. Może to oznaczać faktyczne pozbawienie jednostki prawa do weryfikacji decyzji organu administracji. Automatyczne bowiem nadanie decyzji starosty rygoru natychmiastowej wykonalności w połączeniu ze stosunkowo krótkim okresem, na jaki zatrzymuje się prawo jazdy, prowadzi do sytuacji, w której rozpoznanie odwołania od decyzji organu i instancji praktycznie zawsze następować będzie po upływie 3-miesięcznego terminu, na jaki zatrzymano prawo jazdy. Ewentualne wydanie wyroku uniewinniającego w postępowaniu karnym i stwierdzenie przez sąd bezprawności zatrzymania prawa jazdy pozostaje iluzorycznym instrumentem naprawczym w sytuacji doznania z tego powodu przez jednostkę konkretnej szkody.

2. Prokurator Generalny (dalej też Prokurator) we wniosku z 18 września 2015 r. wystąpił o zbadanie zgodności art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ukp oraz art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ukp z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz z art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności, Prokurator wskazał, że wprowadzone do polskiego systemu prawa w 2015 r. zatrzymanie prawa jazdy przez starostę jest merytorycznie tożsame ze znaną w Polsce instytucją orzekanego przez sąd zakazu prowadzenia po-

jazdów. W tym zakresie Prokurator Generalny wymienił karę dodatkową określoną przez art. 38 pkt 4 i art. 43 ustawy z 19 kwietnia 1969 r. - Kodeks karny oraz środek karny określony przez art. 39 pkt 3 i art. 42 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (dalej: kk), jak również środek karny określony w art. 28 § 1 pkt 1 i art. 29 kw. Tymczasem środkiem karnym przypisuje się funkcje analogiczne do kar. Wskazuje się więc, że powinny one pełnić przede wszystkim funkcję ochronną. Z niej wynikają funkcje szczegółowe, wśród których na pierwszym miejscu wyróżnia się funkcję sprawiedliwościową, nazywaną także karzącą lub retrybucyjną. W dalszej kolejności wyodrębnia się funkcję zapobiegawczą (prewencyjną) realizującą się na dwóch płaszczyznach, jako prewencja indywidualna (specjalna) i jako prewencja generalna (ogólna), funkcję zaspokojenia społecznego poczucia sprawiedliwości oraz funkcję kompensacyjną. Zdaniem Prokuratora, nie wydaje się, by użycie w odniesieniu do decyzji administracyjnej starosty określenia „zatrzymanie prawa jazdy” mogło stanowić skuteczny argument rozróżniający w stosunku do orzeczanego przez sąd „zakazu prowadzenia pojazdów”, wobec merytorycznie tej samej funkcji środka i analogicznych jego skutków. Zachodzi zatem tożsamość sankcji w postaci czasowego zakazu prowadzenia pojazdów oraz czasowego zatrzymania prawa jazdy.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na to, że za popełnienie omawianego wykroczenia ustawodawca przewidział sankcję w postaci kary grzywny. Nie unormował natomiast w kodeksie wykroczeń typu kwalifikowanego wykroczenia w postaci przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h. W rezultacie kierującemu pojazdem, który poza obszarem zabudowanym przekroczy prędkość określoną ustawą lub znakiem drogowym o jakkolwiek wartość (nawet powyżej 50 km/h) grozi taka sama rodzajowo kara grzywny, nie grozi natomiast zakaz prowadzenia pojazdów (ani orzekany pod tą nazwą przez sąd, ani nakładany przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, pod nazwą „zatrzymania prawa jazdy”).

Prokurator Generalny przypomniał, że przeciwdziałanie zjawisku jazdy z nadmierną prędkością wymaga kompleksowego podejścia, którego głównym elementem powinno być stworzenie skutecznego systemu kontroli prędkości oraz zapewnienie nieuchronności kary. Jednakże działania zmierzające do skutecznej i szybkiej poprawy bezpieczeństwa na drogach nie mogą prowadzić do naruszenia podstawowych zasad Konstytucji. Cel, jakim jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, nie może być osiągnięty środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego.

Zdaniem Prokuratora, ocena konstytucyjnej dopuszczalności stosowania dodatkowej sankcji administracyjnej wobec sprawcy ukaranego za wykroczenie określone w art. 92a kw winna zostać dokonana przede wszystkim w kontekście art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Uwzględniając ten pierwszy przepis należy dojść do wniosku, że zaskarżona regulacja prawna narusza zasadę *ne bis in idem*, bowiem ten sam sprawca wykroczenia, ukarany karą grzywny przez sąd lub karą grzywny nałożoną w drodze mandatu karnego, zostanie dodatkowo ukarany, w drodze decyzji administracyjnej starosty, zatrzymaniem prawa jazdy. Decyzja administracyjna starosty opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności ma przy tym charakter obligatoryjny i jest poprzedzona zatrzymaniem prawa jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia przez policjanta czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Prokurator Generalny zauważył, że przesłanką wymierzania kar administracyjnych jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu lub nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność zachowania tegoż sprawcy. W konsekwencji, sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana przez sądy administracyjne pod kątem legalności wydania decyzji administracyjnej, a nie stopnia zawinienia sprawcy czy okoliczności czynu mogących mieć wpływ na wymiar kary. Tym samym, ewentualne postępowanie zaini-

cjowane próbą wzruszenia przez ukaranego omawianej decyzji administracyjnej starosty przed sądem administracyjnym, nie spełnia wymogów rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, właściwej dla prawa karnego procesowego czy postępowania w sprawach o wykroczenia.

Prokurator podkreślił, że konieczność zapewnienia ukaranemu decyzją administracyjną starosty prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, adekwatnej do rodzaju sprawy zainteresowanego, wynika również z licznych uchybień i nieprawidłowości, których dopuszczały się osoby obsługujące sprzęt służący do ujawniania przekraczania dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami, jak również wady techniczne oraz prawne samego sprzętu. W tym zakresie Prokurator Generalny przywołał ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, z których wynika, że duża aktywność niektórych straży miejskich i gminnych w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy wątpliwościach co do celowości wykorzystywania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym, a strażę pełnią głównie funkcję fiskalną. Prokurator podniósł również, że na prawidłowość pomiaru prędkości pojazdu przez urządzenie rejestrujące ma wpływ sposób usytuowania ich przy drodze, profesjonalizm obsługującego oraz natężenie ruchu. Relatywnie często nieprawidłowe pomiary prędkości wynikają z tak zwanego podwójnego odbicia fal od ruchomego obiektu, z dokonywania pomiaru na tle metalowego ogrodzenia, jak również (zwłaszcza w przypadku znacznego natężenia ruchu) dokonywania czynności nie dość celnie lub selektywnie. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą również pomiaru prędkości dokonanego przy użyciu wideorejestratora zamontowanego w pojeździe użytkowanym przez służbę zajmującą się ochroną bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wszystkie tego rodzaju wątpliwości mogłyby zostać rozstrzygnięte w każdej konkretnej sprawie przez sąd karny, posiadający stosowne doświadczenie i właściwe instrumentarium proceduralne. Żadnych możliwości prawnych ani faktycznych nie ma w tym zakresie sąd administracyjny, który rozpoznaje sprawę pod kątem legalności wydania decyzji administracyjnej, a nie stopnia zawinienia sprawcy czy okoliczności mogących mieć wpływ na wymiar kary.

Prokurator podkreślił, że nie kwestionuje samej koncepcji wyposażenia Policji w uprawnienie do zatrzymywania prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Jednakże takie uprawnienie Policja mogłaby otrzymać jedynie jako element postępowania w sprawie o wykroczenie określone w art. 92a kw, oczywiście po stosownej nowelizacji tegoż przepisu oraz przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. *De lege lata* zatrzymanie prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej starosty godzi w zasadę *ne bis in idem*, jak również nie spełnia wymogów rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, właściwej dla prawa karnego procesowego czy postępowania w sprawach o wykroczenia, stosowanej przez organ o odpowiednio ukształtowanym ustroju i pozycji, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, to jest sąd karny.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 16 listopada 2015 r. przedstawił stanowisko wobec wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, wnosząc o stwierdzenie, że art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji i art. 14 ust. 7 MPPOiP, zaś art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp, w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Podtrzymując stanowisko przedstawione we wniosku z 18 września 2015 r., Prokurator powtórzył, że zatrzymanie prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej starosty godzi w zasadę *ne bis in idem*, jak również nie spełnia wymogów rzetelnej, adekwatnej i sprawiedliwej procedury sądowej, właściwej dla prawa karnego procesowego czy postępowania w sprawach o wykroczenia, stosowanej przez organ o odpowiednio ukształtowanym ustroju i pozycji, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i ETPC, to jest sąd karny. Jednocześnie Prokurator Generalny dodał, że dodatkowe przepisy kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. art. 35 kpa i art. 53 § 1 Ppsa normują problematykę terminów w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, która jest dość luźno związana z przedmiotem zaskarżenia. Z tego powodu postępowanie w kwestii badania konstytucyjności obu tych przepisów powinno zostać umorzone z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 5 października 2016 r. cofnął swój wniosek z 18 września 2015 r., bez jednoczesnego odniesienia się do stanowiska zajętego przez Prokuratora Generalnego w piśmie z 16 listopada 2015 r. Uzasadniając cofnięcie wniosku, Prokurator Generalny stwierdził, że zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157), w przypadku wniosków złożonych m.in. przez Prokuratora Generalnego i nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest zawiesić postępowanie na 6 miesięcy i wezwać do uzupełnienia wniosku według wymogów określonych w art. 33 ust. 2-5 tej ustawy, przy czym zawieszenie postępowania musi trwać owe 6 miesięcy – niezależnie od ewentualnego wcześniejszego uzupełnienia wniosku. Stąd, zdaniem Prokuratora Generalnego, Trybunał nie mógł wyznaczyć rozprawy przed upływem tego terminu, a jej wyznaczenie spowodowało konieczność cofnięcia wniosku.

5. Marszałek Sejmu, reprezentujący Sejm, jako uczestnik postępowania, nie przedstawił stanowiska.

6. Prezes Rady Ministrów, reprezentujący Radę Ministrów, jako uczestnik postępowania, nie przedstawił stanowiska.

II

W rozprawie 11 października 2016 r. wzięli udział przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Komendy Głównej Policji. Na rozprawę nie stawili się prawidłowo powiadomieni przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Trybunał postanowił rozpoznać sprawę na rozprawie 11 października 2016 r. mimo nieobecności przedstawiciela Sejmu.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał stanowisko wyrażone we wniosku z 17 września 2015 r. i przedstawioną w nim argumentację.

Przedstawiciel Komendy Głównej Policji, odpowiadając na pytania członków składu orzekającego, dokonał porównania danych statystycznych z roku poprzedzającego wejście w życie zaskarżonych przepisów, tj. Z okresu między 18 maja 2014 r. a 17 maja 2015 r., oraz z pierwszego roku ich obowiązywania, tj. Z okresu między 18 maja 2015 r. a 17 maja 2016 r. Z przedstawionych danych statystycznych wynika, że w tym drugim okresie w porównaniu do pierwszego okresu liczba wypadków była mniejsza o 2208 (spadek o 6,3%), w wypadkach tych zginęło 309 osób mniej (spadek o 9,7%), a 2813 osób mniej zostało rannych (spadek o 6,7%). W okresie następującym po wejściu w życie zaskarżonych przepisów liczba wypad-

ków, których przyczyną była nadmierna prędkość lub prędkość niedostosowana do panujących warunków ruchu była mniejsza o 505 w stosunku do porównywanego okresu poprzedzającego wejście w życie tych przepisów (spadek o 12,8%), zginęło w nich 68 osób mniej (spadek o 21,5%), a 559 osób mniej zostało rannych (spadek o 10,9%). Porównanie obu wspomnianych wyżej okresów doprowadziło również do wniosku, że po wejściu w życie zaskarżonych przepisów spadła liczba wypadków z udziałem pieszych w obszarze zabudowanym o 648 (spadek o 7,9%), zginęło w nich 135 osób mniej (19,1%), rannych zostało 531 osób mniej (spadek o 6,8%). Od dnia wejścia w życie zaskarżonych przepisów do 30 września 2016 r. funkcjonariusze policji zatrzymali prawa jazdy za przekroczenie prędkości 47 100 kierowcom.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawy orzekania.

Przystępując do rozpoznania sprawy, należy przypomnieć, że 16 sierpnia 2016 r. wraz z wejściem w życie ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) utraciła moc obowiązującą ustawa z 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (j.t. Dz.U.2016.293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.).

W wyroku z 11 sierpnia 2016 r. w sprawie K 39/16¹ Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją: art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. g, art. 38 ust. 3–6, art. 61 ust. 3 (w części obejmującej słowa: „W sprawach pytań prawnych, skarg konstytucyjnych i sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa”), art. 61 ust. 6, art. 68 ust. 5–7, art. 80 ust. 4, art. 83 ust. 2, art. 84–87 oraz art. 89–90 ustawy o TK z 2016 r.

Wraz z publicznym ogłoszeniem wyroku w sprawie K 39/16, przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją utraciły domniemanie konstytucyjności. Stosownie do art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Oba te przymioty przysługują im od momentu ich wydania, czyli – w wypadku wyroku – od chwili ogłoszenia na sali rozpraw. Wówczas, w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją, następuje obalenie domniemania konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej, co ma wpływ na praktykę jej dalszego stosowania. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału w Dzienniku Ustaw, co właściwy organ jest obowiązany uczynić „niezwłocznie” (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednak przepisy, wobec których zostało obalone domniemanie konstytucyjności, co następuje z momentem ogłoszenia wyroku na sali rozpraw, nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie niekonstytucyjnego przepisu w systemie prawa i dalsze jego stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku określenia przez Trybunał na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji innego terminu utraty mocy obowiązującej (zob. wyrok z 9 marca 2016 r. w sprawie K 47/15).

Wyrok w sprawie K 39/16 został wydany zanim ustawa o TK z 2016 r. weszła w życie i zaczęła wywoływać skutki prawne. Wszystkie organy państwa, w tym Trybunał, mają zatem obowiązek powstrzymania się od stosowania niekonstytucyjnych przepisów ustawy o TK z 2016 r. Trybunał jest zobowiązany z urzędu do respektowania swoich wyroków jako ostatecznych i mających moc powszechnie obowiązującą. Oznacza to, że do sytuacji prawnych, które trwają w chwili ogłoszenia orzeczenia Trybunału, oraz do sytuacji prawnych, które wystąpią w przyszłości, nie mają zastosowania te przepisy ustawy o TK z 2016 r., które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją w sprawie K 39/16.

¹ Powołane orzeczenia Trybunału pochodzą z *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, <http://otkzu.tribunal.gov.pl>

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z 17 września 2015 r., czyli przed wejściem w życie ustawy o TK z 2016 r. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK z 2016 r. stosuje się przepisy tejże ustawy. W wyroku wydanym w sprawie K 39/16 Trybunał orzekł, że przepis ten jest zgodny z art. 2 Konstytucji, o ile jest rozumiany w ten sposób, że nie podważa skuteczności czynności procesowych dokonanych przed wejściem w życie ustawy z 2016 r. Tak rozumiany przepis znalazł zastosowanie w niniejszej sprawie.

2. Zakres zaskarżenia.

2.1. Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z 17 września 2015 r. zaskarżył art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz.U.2012.1137, ze zm.; dalej: Prd) w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (j.t. Dz.U.2016.627, ze zm.; dalej: ukp) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, a także art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w związku z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U.2016.23, ze zm.; dalej: kpa) w związku z art. 53 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz.U.2016.718, ze zm.; dalej: Ppsa), w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym.

Z kolei Prokurator Generalny we wniosku z 18 września 2015 r. zaskarżył art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ukp oraz art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ukp. Wniosek ten został cofnięty pismem z 5 października 2016 r., a postępowanie w tym zakresie umorzone na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r. Cofając wniosek, Prokurator Generalny nie odniósł się jednak do swojego pisma z 16 listopada 2015 r., w którym – jako uczestnik postępowania – wniósł o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, a także art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp, w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym. Skoro stanowisko Prokuratora Generalnego zawarte w piśmie z 16 listopada 2015 r. nie zostało w żaden sposób zmodyfikowane w piśmie z 5 października 2016 r., to należy uznać, że jest ono aktualne na moment orzekania i wymaga uwzględnienia jak każde inne stanowisko uczestnika postępowania.

2.2. Porównując treść wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz stanowisko Prokuratora Generalnego wyrażone w piśmie z 16 listopada 2015 r., należy stwierdzić, że w obu pismach procesowych wobec zakwestionowanych przepisów formułowane są dwa zarzuty.

Po pierwsze, Rzecznik wniósł o to, aby kontroli Trybunału poddać art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp, a zarzut ten Prokurator Generalny uznał za zasadny. Pierwszy z tych przepisów zobowiązuje policjanta do zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabu-

dowanym. Z kolei drugi przepis zobowiązuje starostę do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Starosta wydaje tę decyzję na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie wspomnianego art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd. Rzecznik Praw Obywatelskich przywołane wyżej przepisy zakwestionował w zakresie, w jakim dopuszczają stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie.

Po drugie, Rzecznik wystąpił o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp, w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, zaś Prokurator Generalny zarzut ten również uznał za zasadny. Rzecznik Praw Obywatelskich dodatkowo do art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp związkowo przywołał art. 35 kpa i art. 53 § 1 Ppsa, natomiast Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym tych dwóch ostatnich przepisów z uwagi na ich luźny związek z przedmiotem zaskarżenia. Pierwszy z tych przepisów określa terminy załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym, a drugi wprowadza 30-dniowy termin na wniesienie skargi do sądu administracyjnego liczony od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie.

2.3. Jeśli natomiast chodzi o wzorce kontroli, to dla zarzutu dotyczącego naruszenia zasady *ne bis in idem* wzorcem kontroli uczyniono w obu wnioskach art. 2 Konstytucji i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz.U.2003.42.364; dalej: Protokół nr 7 do Konwencji) oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U.1977.38.167; dalej: MPPOiP). Zasada *ne bis in idem* nie jest wprost wyrażona w przepisach Konstytucji, natomiast jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Z kolei art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji składa się z trzech ustępów, z których pierwszy poświęcony jest wspomnianej zasadzie. Zgodnie z nim nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Trzeci wzorec kontroli, tj. art. 14 ust. 7 MPPOiP ma następującą treść: „Nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju”.

Jako wzorce kontroli dla zarzutu braku adekwatnych gwarancji procesowych Rzecznik wskazał art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji.

3. Problemy konstytucyjne.

W niniejszej sprawie Trybunał stanął przed koniecznością rozstrzygnięcia dwóch problemów konstytucyjnych.

Pierwszy z nich dotyczył tego, czy kumulacja za ten sam czyn, tj. przekroczenie prędkości dopuszczalnej o 50 km/h na obszarze zabudowanym, sankcji administracyjnej w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy oraz sankcji wykroczeniowej w postaci grzywny, a także zastosowanie tych sankcji w ramach dwóch niezależnych postępowań narusza zakaz ponownego karania w tej samej sprawie (*ne bis in idem*).

Drugi problem dotyczył tego, czy za wystarczające gwarancje procesowe można uznać prawnie przewidzianą możliwość zaskarżenia do Samorządowego Kolegium Odwo-

ławczego decyzji starosty o czasowym zatrzymaniu prawa jazdy, a później wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji, gdy: 1) zatrzymanie prawa jazdy przez policjanta, a następnie starostę ma charakter obligatoryjny i automatyczny, 2) na żadnym etapie postępowania nie ma możliwości uwzględniania elementów o charakterze subiektywnym (stopień zawinienia, szczególne okoliczności sprawy, stan wyższej konieczności), 3) decyzja starosty ma rygor natychmiastowej wykonalności, co powoduje, że jej weryfikacja przez SKO jako organ odwoławczy i sąd administracyjny będzie następowała z reguły już po zakończeniu 3-miesięcznego okresu zatrzymania prawa jazdy (6-miesięcznego, jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy albo pomimo zatrzymania prawa jazdy przez policję).

4. *Ratio legis* zaskarżonej regulacji.

Zaskarżone przepisy zostały wprowadzone do systemu prawa przez ustawę z 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.541), która weszła w życie 18 maja 2015 r. Ustawa ta została uchwalona w oparciu o projekt rządowy wniesiony do Sejmu 7 lipca 2014 r. (druk nr 2586/VII kadencja Sejmu).

W uzasadnieniu projektu ustawy zapisano: „Inicjując działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, oprócz rozwiązań odnoszących się do ogółu naruszeń należy wprowadzać rozwiązania ukierunkowane na konkretne zachowania powodujące zdarzenia drogowe, w których są zabici lub ranni, bądź zachowania, które podnoszą ryzyko wystąpienia znacznej liczby ofiar w razie zaistnienia wypadku. Temu właśnie celowi służy propozycja stosowania w przypadku rażącego przekraczania dopuszczalnej prędkości środka o charakterze administracyjnym, jakim jest czasowe zatrzymanie prawa jazdy, a w razie niepodporządkowania się wynikającym z tego ograniczeniom – nawet cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdami na określony okres. Za rażące przekroczenie prędkości proponuje się uznać przekroczenie dopuszczalnej prędkości w terenie zabudowanym o ponad 50 km/h w stosunku do obowiązującego limitu. Podobne do proponowanych rozwiązania funkcjonują w wielu państwach Unii Europejskiej, w tym w Czechach, Estonii, Litwie, Grecji, Belgii, Danii, Portugalii, Holandii, Francji, Słowenii, Rumunii, a także Szwajcarii. W wielu z tych państw w ostatnim czasie nastąpiła poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Ponadto w uzasadnieniu projektu ustawy rząd powołał się na dane statystyczne opublikowane przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, z których wynika, że 64% kierowców w Polsce jeździ powyżej dopuszczalnego limitu. Na drogach krajowych przebiegających przez miejscowości prędkość przekracza aż 83% kierowców. Około 26% porusza się tu z prędkością większą niż 20 km/h powyżej dopuszczalnego limitu. Na dwujezdniowych ulicach miast prędkość przekracza niewielu mniej kierujących – 80%, a 16% łamie przepisy o więcej niż 20 km/h. Projektodawca przytoczył również dane zebrane przez Policję, z których wynika, że tylko w 2013 r. wydarzyło się 8276 wypadków (28,2% ogółu) z powodu niedostosowania prędkości do warunków ruchu. Zginęło w nich 966 osób (42,6% ogółu), a 11 344 osoby zostały ranne (30,2% ogółu) – w tym blisko 3000 ciężko. Dodatkowo w uzasadnieniu projektu podkreślono, że „nadmierna prędkość przyczynia się do większej ciężkości wypadków”.

W konkluzji projektodawca stwierdził, że „Proponowane w niniejszym projekcie czasowe zatrzymywanie prawa jazdy (...) ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie potwierdzają przypadki szczególnie tragicznych wypadków drogowych, w wyniku których śmierć ponosi wiele osób”.

5. Dopuszczalna prędkość na obszarze zabudowanym i sposoby egzekwowania jej przekroczenia.

5.1. Zasady dotyczące poruszania się pojazdem na obszarze zabudowanym, w tym ograniczenia dotyczące prędkości, zostały uregulowane w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z tymi zasadami kierujący pojazdem jest obowiązany jechać z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem, z uwzględnieniem warunków, w jakich ruch się odbywa, a w szczególności: rzeźby terenu, stanu i widoczności drogi, stanu i ładunku pojazdu, warunków atmosferycznych i natężenia ruchu (art. 19 ust. 1 Prd). Prędkość dopuszczalna pojazdu lub zespołu pojazdów na obszarze zabudowanym w godzinach 5⁰⁰-23⁰⁰ wynosi 50 km/h, natomiast w godzinach 23⁰⁰-5⁰⁰ – 60 km/h (art. 20 ust. 1 i 1a Prd). Z kolei prędkość dopuszczalna pojazdu lub zespołu pojazdów w strefie zamieszkania, a zatem na obszarze obejmującym drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi, wynosi 20 km/h (art. 20 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 16 Prd). Ponadto organ zarządzający ruchem na drogach może zmniejszyć lub zwiększyć, za pomocą znaków drogowych, prędkość dopuszczalną pojazdów obowiązującą na obszarze zabudowanym (art. 21 ust. 3 Prd). Prędkość dopuszczalna może być zatem zmniejszona, jeżeli warunki bezpieczeństwa ruchu na drodze lub jej odcinku za tym przemawiają oraz zwiększona, jeżeli warunki ruchu na drodze lub jej odcinku zapewniają zachowanie bezpieczeństwa ruchu.

5.2. Kierowanie pojazdem z przekroczeniem prędkości dopuszczalnej stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny. Zgodnie bowiem z art. 92a ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U.2016.1094, ze zm.; dalej: kw) karze tej podlega każdy „[k]to, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym”. Przepis ten został dodany przez art. 2 pkt 1 ustawy z 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.225.1466, ze zm.). Wcześniej odpowiedzialność za wykroczenie polegające na przekroczeniu przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości była egzekwowana na podstawie art. 92 § 1 kw albo art. 97 kw, w zależności od tego, czy dopuszczalna prędkość była określona znakiem drogowym czy przepisami ustawy. Obecnie art. 92a kw stanowi *lex specialis* względem obu tych przepisów, służąc penalizacji wszelkich przypadków niezastosowania się kierowcy do istniejących ograniczeń prędkości niezależnie od tego, w jaki sposób ograniczenia te zostały wprowadzone. W literaturze podkreśla się, że „Ograniczenie formalnie wynikające z ustawy (art. 20 p.r.d.) lub znaku drogowego wiąże wszystkich prowadzących pojazdy poza przypadkami pojazdów uprzywilejowanych. Wyłączenie ograniczenia może być ponadto rozpatrywane w przypadku stanu wyższej konieczności na warunkach określonych w art. 26 k.k.” (T. Bojarski, uwaga do art. 92a kw [w:] T. Bojarski red., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Wydawnictwo elektroniczne Lex 2015).

Ustawodawca nie wprowadził w kodeksie wykroczeń kwalifikowanego typu wykroczenia, o którym mowa w art. 92a tej ustawy, w postaci przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Każde niezastosowanie się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym zagrożone jest zatem w świetle art. 92a kw tą samą rodzajową sankcją karną, tj. karą grzywny. Jednocześnie dla tego wykroczenia ustawodawca nie przewidział środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (art. 28 § 1 pkt 1 i art. 29 kw). Sąd może orzec ten zakaz na okres od 6 miesięcy do 3 lat wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi. Zakaz ten jest przewidziany w przypadku takich wykroczeń jak powodowanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (art. 86 kw), prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 87 kw), niezatrzymanie się do kontroli (art. 92 kw), nieudzielenie pomocy ofierze wypadku (art. 93 kw), prowadzenie pojazdu bez uprawnień (art. 94 kw). Ustawodawca nie przewidział natomiast możliwości orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów w razie popełnienia wykroczenia polegającego na niezastosowaniu się do ograniczenia prę-

kości określonego ustawą lub znakiem drogowym (art. 92a kw). Obok kodeksowej kary grzywny za wspomniane wyżej wykroczenie, dodatkowo za kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym ustawodawca wprowadził sankcję administracyjną w postaci czasowego zatrzymania prawa jazdy. Ujawnienie opisanego wyżej czynu zobowiązuje policjanta do zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem (art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd), a starostę – do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 miesięcy, która to decyzja ma rygor natychmiastowej wykonalności (art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp). Jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo zatrzymania prawa jazdy, okres ten zostaje wydłużony do 6 miesięcy (art. 102 ust. 1d ukp).

5.3. Dotychczas Trybunał w kilku orzeczeniach wypowiedział się w kwestii stosowania sankcji odebrania prawa jazdy w postępowaniu administracyjnych. Sprawy te nie dotyczyły przekroczenia prędkości ponad prędkość dopuszczalną, jednak obrazują podejście Trybunału do stosowania samej, wspomnianej wcześniej, sankcji, stąd też warte są uwzględnienia w dalszych rozważaniach.

W wyroku z 14 października 2009 r. w sprawie Kp 4/09, Trybunał stwierdził, że niezgodne z art. 2 Konstytucji jest stosowanie kary pieniężnej (wymierzonej w trybie administracyjnym) oraz punktów karnych za przekroczenie przez kierowcę dozwolonej prędkości (środek represyjny), bez właściwych gwarancji prawnych, a także nadanie decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygoru natychmiastowej wykonalności. Trybunał nie badał w tej sprawie zgodności z Konstytucją samej sankcji odebrania prawa jazdy, jednak należy podkreślić, że była ona powiązana z jedną z sankcji, o których orzekał. Konsekwencją bowiem przekroczenia przez kierowców 24 punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego (w przypadku kierowców mających prawo jazdy od roku – 20 punktów) było wydanie przez starostę decyzji o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym. Zdaniem Trybunału, brak wymaganych gwarancji polegał przede wszystkim na tym, że zastrzeżone przepisy nie dawały podlegającemu ukaraniu kierowcy możliwości wykazywania okoliczności wskazujących na brak czynu, czy też popełnienie czynu (przekroczenie szybkości), jednak zdeterminowane stanem wyższej konieczności. Nie dawały one również organowi administracyjnemu możliwości miarkowania odpowiedzialności bądź odstąpienia od jej egzekwowania w związku z nadzwyczajnymi okolicznościami. Trybunał stwierdził, że zaletą systemu kar administracyjnych, nakładanych w odformalizowanym trybie, są szybkość karania i niskie koszty postępowania. Podkreślił jednak przy tym, że „racjonalizacji ścigania i karania, przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów, musi towarzyszyć dbałość o stworzenie w takim wypadku dodatkowych instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki”. Wymóg, aby karanie administracyjne nie było „oderwane od winy”, przy wyłączeniu w tych sprawach domniemania niewinności, oznacza *de facto* powrót do tego, co stwierdził Trybunał w orzeczeniu z 1 marca 1994 r. w sprawie U 7/93, a mianowicie, że „Podmiot, który nie dopełnia obowiązku administracyjnego, musi więc mieć możliwość obrony i wykazywania, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”.

Z kolei w wyroku z 22 września 2009 r. w sprawie P 46/07, Trybunał stwierdził niekonstytucyjność zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Uznał, że instytucja ta nie służy realizacji podstawowego celu ustawy (zwiększeniu ściągальności alimentów), bo odbiera dłużnikowi alimentacyjnemu możliwość zarobkowania z wykorzystaniem samochodu, czyli jest nieskuteczna. Inne stanowisko Trybunał zajął jednak w pełnoskładowym wyroku z 12 lutego 2014 r. w sprawie K 23/10, stwierdzając zgodność z Konstytucją zatrzymania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu, który uniemożliwia przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego bądź odmawia złożenia oświadczenia majątkowego, zarejestrowania się

w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotny albo poszukujący pracy, a także który odmawia przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych, robót publicznych, prac na zasadach robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu lub przygotowaniu zawodowym dorosłych. Wyrok ten został wydany w nowym stanie prawnym, odmiennym od obowiązującego w poprzednio wskazanej sprawie: wzmocnione zostały gwarancje procesowe strony. Trybunał uznał, że instytucja zatrzymania prawa jazdy służy realizacji podstawowego celu ustawy, tj. wywiązywaniu się dłużników z ustalonych przez sąd zobowiązań alimentacyjnych, bowiem zawiera element dyscyplinujący dłużnika alimentacyjnego uchylającego się od wywiązania się ze swoich zobowiązań do ich regulowania. Trybunał stwierdził również, że regulacja ta nie narusza zasady proporcjonalności, gdyż jest przydatna, konieczna i proporcjonalna *sensu stricto*.

6. Rozstrzygnięcie zarzutu naruszenia zakazu *ne bis in idem*

6.1. *Ne bis in idem* oznacza zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zakaz ten nie został *expressis verbis* wyrażony w Konstytucji, jednak Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że wynika jednoznacznie z art. 2 Konstytucji, jako jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok Trybunału z 8 października 2002 r. w sprawie K 36/00). Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na niepodporządkowanie się przez obywatela obowiązkom prawnym (zob. wyroki Trybunału z: 29 kwietnia 1998 r. w sprawie K 17/97; 3 listopada 2004 r. w sprawie K 18/03).

W orzecznictwie Trybunału występuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* jako obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego (zob. wyrok z 15 kwietnia 2008 r. w sprawie P 26/06), ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym. Kary administracyjne z reguły stanowią środki o takim charakterze, jako że represyjność jest immanentną cechą każdej kary. W wyroku z 21 października 2015 r. w sprawie P 32/12, Trybunał stwierdził, w odniesieniu do administracyjnej kary pieniężnej, że „nadmiernie lub drastycznie represyjny charakter tej kary może jej nadać w istocie naturę sankcji karnej *sensu stricto*.” Ocena czy dany instrument prawny ma charakter represyjny, jak również to, czy stanowi w istocie sankcję karną, należy do Trybunału (zob. wyroki Trybunału z: 24 stycznia 2006 r. w sprawie SK 52/04; 18 listopada 2010 r. w sprawie P 29/09; 12 kwietnia 2011 r. w sprawie P 90/08). Skoro *ne bis in idem* oznacza zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego, to naruszeniem tego zakazu jest łączenie przez ustawodawcę sankcji karnej z sankcją administracyjną, której represyjność jest na tyle duża, że pozwala uznać ją za w istocie sankcję karną.

6.2. Zasada *ne bis in idem* wynika również z aktów prawa międzynarodowego wskazanych jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie – art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji i art. 14 ust. 7 MPPOiP.

Zgodnie z tym pierwszym przepisem nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Należy podkreślić, że wykładnia celowościowa treści tego postanowienia wskazuje, iż chodzi tu o zachowania, które w systemie prawa krajowego

nie muszą być zdefiniowane jako przestępstwo. Natomiast pojęcie „postępowanie karne” należy definiować jako postępowanie w „sprawie karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U.1993.61.284, ze zm.) – (zob. C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwa ETPC* [w]: P. Wiliński red., *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 147). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC) postępowaniami karnymi są postępowania, które – obok przestępstw – dotyczą również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego. Ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi, zdaniem ETPC, jedynie formalny etap badania, czy mamy do czynienia ze sprawą karną (zob. wyrok ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni p. Holandii, skarga nr 5100/71; podobnie zob. wyroki ETPC z: 25 sierpnia 1987 r. w sprawie Lutz p. Niemcom, skarga nr 9912/82; 22 maja 1990 r. w sprawie Weber p. Szwajcarii, skarga nr 11034/84). Większą wagę ETPC przykładą bowiem do natury czynu karalnego (zob. wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell p. Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77) oraz charakteru sankcji grożącej za popełnienie danego czynu karalnego (zob. wyrok ETPC z 2 września 1998 r. w sprawie Kadubec p. Słowacji, skarga nr 27061/95). ETPC przyjmuje, że sankcja nie ma charakteru karnego, jeżeli zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych (zob. wyrok ETPC z 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila p. Finlandii, skarga nr 73053/01). Jeżeli natomiast sankcja ma cel represyjny i prewencyjny to wówczas stanowi ona sankcję karną (zob. wyroki ETPC z: 10 lutego 2009 r. w sprawie Zolotukhin p. Rosji, skarga nr 14939/03; 25 czerwca 2009 r. w sprawie Maresti p. Chorwacji, skarga nr 55759/07). Poglądy wyrażone w powyższych sprawach ETPC podtrzymał w orzeczeniach z 17 lutego 2015 r. w sprawie Boman przeciwko Finlandii (skarga nr 41604/11) oraz z 5 października 2016 r. w sprawie Rivard przeciwko Szwajcarii (skarga nr 21563/12). W tej ostatniej sprawie ETPC stwierdził, że zatrzymanie prawa jazdy stosowane obok kary grzywny nie narusza zasady *ne bis in idem*.

Drugi z przepisów stanowiących prawnomiędzynarodowy wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, tj. art. 14 ust. 7 MPPOiP, stanowi, że nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną kraju; zakazuje nie tylko prowadzenia ponownego procesu, lecz także skazania osoby, wobec której wydane zostało prawomocne orzeczenie sądu. Zgodnie z wykładnią tego przepisu dokonaną przez Komitet Praw Człowieka ONZ na tle wyroku wydanego wobec obywatela Włoch przez sąd jego kraju w następstwie wymierzenia mu kary za ten sam czyn w Szwajcarii, zasadę *ne bis in idem* stosuje się do orzeczeń wydanych w jednym kraju (A. P. v. Italy, Communication No. 204/1986, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/43/40) at 242 (1980)). Nie narusza tej zasady ponowne przeprowadzenie sprawy karnej uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, takimi jak wykrycie poważnych uchybień w poprzednim postępowaniu, które mogły wywrzeć wpływ na wydane w nim orzeczenie (zob. M. Nowak, U.N. *Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, Strasburg, Darlington Va. 1993, s. 273). Jednocześnie podejmowane są próby wprowadzenia zasady *ne bis in idem* do prawa międzynarodowego jako normy ogólnej (zob. M. Płachta, *Prawnomiędzynarodowe i konstytucyjne podstawy ochrony praw oskarżonego w procesie karnym*, Gdańskie Studia Prawnicze 1999, t. 1, s. 48-51).

Z powyższych rozważań wynika, że zarówno oparte na Konstytucji orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i obowiązujące Polskę akty prawa międzynarodowego przyjmują szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*. Obejmuje ona bowiem przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, jak i z mocy innych przepisów

prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym, które stanowią w istocie sankcję karną.

6.3. W świetle przytoczonych wyżej kryteriów konstytucyjnych i konwencyjnych stwierdzenie naruszenia zakazu *ne bis in idem* wymaga ustalenia, czy mamy do czynienia z tym samym czynem, dwukrotnie (wielokrotnie) nakładaną sankcją karną lub sankcją o charakterze represyjnym stanowiącą w istocie sankcję karną oraz dwoma niezależnymi od siebie postępowaniami w tej samej sprawie.

Wymaganie tożsamości czynu jest w niniejszej sprawie zrealizowane, a czynem tym jest kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Tak rozumiany czyn stanowi wykroczenie opisane w art. 92a kw, które zagrożone jest karą grzywny bez możliwości orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jednocześnie za ten sam czyn przewidziana jest sankcja administracyjna w postaci zatrzymania prawa jazdy. W przypadku popełnienia wspomnianego wykroczenia, zatrzymania prawa jazdy za pokwitowaniem dokonuje policjant (art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd), zaś decyzję o zatrzymaniu prawa jazdy na okres 3 lub 6 miesięcy podejmuje starosta, nadając jej jednocześnie rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został wcześniej zatrzymany przez policjanta (art. 102 ust. 1 pkt 4, ust. 1c i ust. 1d ukp).

Stwierdzenie naruszenia zakazu *ne bis in idem* wymaga w dalszej kolejności ustalenia, czy zatrzymanie prawa jazdy stanowi sankcję o charakterze represyjnym, która w istocie jest sankcją karną, bo tylko wówczas można byłoby rozważać zarzut dwukrotności (wielokrotności) karania. O naruszeniu wspomnianego zakazu nie można byłoby natomiast mówić wówczas, gdyby zatrzymanie prawa jazdy przez starostę uznać za sankcję administracyjną niemającą represyjnego charakteru w stopniu kwalifikowanym pozwalającym na traktowanie jej jako w istocie sankcji karnej. Tego rodzaju sankcja administracyjna może bowiem być orzekana obok sankcji karnej za ten sam czyn.

W doktrynie prawa przez pojęcie sankcji administracyjnej rozumie się „nakładane przez organ administracji publicznej w drodze aktu stosowania prawa, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa” (M. Kaczocha, *Miarkowanie sankcji administracyjnej – wybrane zagadnienia*, Przegląd Legislacyjny nr 3/2013, s. 41). Podkreśla się, że sankcja administracyjna z reguły posiada pewne cechy odróżniające ją od sankcji karnej, a mianowicie: 1) jest stosowana w przypadku samego naruszenia obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy, 2) nie jest indywidualizowana, 3) można ją nałożyć nie tylko na osoby fizyczne, ale również jednostki organizacyjne, 4) jest wymierzana w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) jej sądowa kontrola jest sprawowana pod kątem legalności, przez sądy administracyjne (zob. L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, [w:] *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 70-71).

Dla ustalenia tego, czy sankcja administracyjna jest w istocie sankcją karną przydatne mogą być kryteria wskazane przez ETPC we wspomnianym już wcześniej wyroku z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni p. Holandii (skarga nr 5100/71) i dalszym orzecnictwie trybunału strasburskiego. Pozwalają one na przypisanie karnego charakteru sankcji, która została wprowadzona przez regulację prawną nie należącą w danym państwie do prawa karnego. W świetle tych kryteriów znaczenie dla kwalifikacji sankcji jako sankcji karnej ma „kryminalny” charakter czynu, rodzaj i wysokość (surowość) sankcji oraz cel, któremu ma ona służyć.

6.4. Kierując się tymi kryteriami należy dojść do wniosku, że zatrzymanie prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie jest w istocie sankcją karną. Sankcja ta jest przewidziana w przepisach administracyjnych, a nie karnych. Zagrożony jest nią czyn stanowiący wykroczenie, ale jednocześnie naruszający zakaz administracyjny ograniczający prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze zabudowanym. Za tym, że omawiana sankcja ma charakter administracyjny i nie jest sankcją w istocie karną przemawiają również dalsze argumenty.

Po pierwsze, sankcja administracyjna ma stanowić środek będący następstwem niewykonania obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego, podczas gdy sankcja karna – odpłatę za popełniony czyn niedozwolony (zob. wyroki Trybunału z: 12 kwietnia 2011 r. w sprawie P 90/08; 14 października 2009 r. w sprawie Kp 4/09; 15 stycznia 2007 r. w sprawie P 19/06). Sankcja karna pełni zatem dwie podstawowe funkcje, a mianowicie funkcję sprawiedliwościową (karzącą, retrybutywną) oraz funkcję zapobiegawczą (prewencyjną zarówno w wymiarze prewencji indywidualnej, jak i generalnej). Jej celem jest ukaranie sprawcy, zapobieżenie ponownemu przekroczeniu prędkości w przyszłości oraz wywarcie efektu odstraszającego. Natomiast sankcjom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami (zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223; M. Kotulski, *Prawo administracyjne a prawo karne*, w: *Teoria instytucji prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Stefana Langroda*, red. J. Niczyporuk, Paryż 2011, s. 688-689; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100). Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że zatrzymanie prawa jazdy realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, bowiem obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania ma działać odstraszająco na kierowców, zniechęcając ich do nadmiernego przekraczania dozwolonej prędkości. Taka była też intencja projektodawców badanej regulacji prawnej, którzy w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (druk nr 2586/VII kadencja Sejmu, s. 13) założyli, że sankcja ta przyczyni się do „większej dyscypliny kierujących pojazdami, chociażby poprzez wzbudzenie obawy przed utratą możliwości legalnego kierowania pojazdami”. Cel ten udało się ustawodawcy osiągnąć, bowiem z informacji statystycznych dostępnych na stronie internetowej Komendy Głównej Policji wynika, że stosowanie tej sankcji od momentu jej wprowadzenia do porządku prawnego, tj. od 18 maja 2015 r., znacząco zwiększyło bezpieczeństwo na drogach (zob. informacja pt. „Poprawa bezpieczeństwa na polskich drogach w I kwartale 2016 r.” dostępna na stronie internetowej KGP: <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/124815,Poprawa-bezpieczenstwa-na-polskich-drogach-w-I-kwartale-2016-r.html>). To oznacza, że spełnia ona przypisaną jej funkcję prewencyjną.

Po drugie, o karnym charakterze sankcji zatrzymania prawa jazdy nie świadczy również jej dolegliwość. Należy bowiem pamiętać o tym, że dolegliwość sankcji jest kategorią względną, zależną od sytuacji, w jakiej dana osoba się znajduje. Dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej kara grzywny może być bardziej dolegliwa niż zatrzymanie prawa jazdy na okres 3 miesięcy. Dla kierowców zawodowych to ta ostatnia sankcja administracyjna będzie najbardziej dolegliwa, gdyż z reguły będzie oznaczać przerwę w świadczeniu pracy, a nawet utratę posiadanej pracy. Niewątpliwie również gdyby porównać te same jakościowo sankcje w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (środek karny) i zatrzymania prawa jazdy (sankcja administracyjna), to należałoby dojść do wniosku, że ta ostatnia jest mniej dolegliwa z uwagi na wyraźnie krótszy czas jej stosowania (3 lub – w sytuacji przewidzianej

w art. 102 ust. 1d ukp – 6 miesięcy, a nie jak w przypadku środka karnego od 6 miesięcy do 3 lat).

Po trzecie, tożsamość czasowego zatrzymania prawa jazdy na podstawie kwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów oraz środka karnego w postaci czasowego zakazu prowadzenia pojazdów (art. 28 § 1 pkt 1 i art. 29 kw) nie przesądza o karnym charakterze tej pierwszej sankcji. Ta sama co do istoty sankcja może być bowiem stosowana w ramach różnych reżimów odpowiedzialności prawnej. Przykładowo pieniężna kara administracyjna również jest co do istoty tożsama z karą grzywny, a Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie nie kwestionował z tego powodu dopuszczalności jej stosowania (zob. np. wyrok z 29 kwietnia 1998 r. w sprawie K 17/97).

Skoro zatem zatrzymanie prawa jazdy z powodu przekroczenia na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o 50 km/h nie jest w istocie sankcją karną, lecz sankcją administracyjną, to bezzasadny jest zarzut dwukrotnie prowadzonego w tej samej sprawie postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji karnej. Ustawodawca ma swobodę w zakresie wyboru sankcji za naruszenie prawa, choć wybór ten musi mieścić się w ramach standardów demokratycznego państwa prawa (zob. wyroki Trybunału z: 12 stycznia 1999 r. w sprawie P 2/98; 18 kwietnia 2000 r. w sprawie K 23/99; 4 września 2007 r. w sprawie P 43/06). Kumulatywne stosowanie sankcji nie może stanowić wyrazu nieproporcjonalnej (nadmiernej) ingerencji w prawa i wolności jednostki. Ustawodawca powinien również dostosować rodzaj sankcji (i co za tym idzie procedurę jej stosowania) do specyfiki danego czynu i celów, które zamierza osiągnąć. W ramach swobody ustawodawczej mieści się sankcja administracyjna zatrzymania prawa jazdy. Kumulacja tej sankcji z karą wymierzaną w postępowaniu wykroczeniowym nie narusza zasady proporcjonalności (w aspekcie nadmierności), gdyż w postępowaniu wykroczeniowym za czyn ten przewidziana jest najłagodniejsza z kar, tj. grzywna. Ponadto w wypadku wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości kodeks wykroczeń nie przewiduje możliwości zastosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jest to środek, który niewątpliwie co do istoty jest tożsamy z sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy. Skoro jednak ten środek karny nie jest przewidziany dla wykroczenia polegającego na przekroczeniu przez kierowcę dozwolonej prędkości, to nie można mówić o kumulacji takich samych sankcji.

6.5. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału ustawodawca korzysta z zakresu swobody co do identyfikacji zagrożeń dla jednostki i społeczeństwa oraz przeciwdziałania ich występowaniu. Istotą tego problemu oddaje wyrok z 11 marca 2015 r. w sprawie P 4/14, w którym Trybunał stwierdził zgodność z Konstytucją wprowadzonego przez ustawodawcę ograniczenia wolności działalności gospodarczej polegającego na zakazie urządzania gier na automatach poza kasynami gry. Trybunał uznał, że regulacja ta spełnia postulat adekwatności i nie jest nadmiernie dolegliwa. Kara pieniężna przewidziana za naruszenie powyższego zakazu służy – zdaniem Trybunału – „szczególnie istotnemu i ważkiemu interesowi publicznemu, jakim jest zwalczanie niepożądanych i patologicznych zjawisk, które nieuchronnie towarzyszą hazardowi, a tym bardziej grom hazardowym urządzanym w sposób nielegalny. Wysokość kary pieniężnej od każdego eksploatowanego nielegalnie automatu do gier hazardowych jest relatywnie niewielka w porównaniu z zyskami, jakie można potencjalnie osiągnąć z każdego automatu do gier”. Mając na uwadze to rozstrzygnięcie, należałoby stwierdzić, że kierowanie pojazdem z prędkością przekraczającą prędkość dozwoloną jest niewątpliwie zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a sankcja w postaci zatrzymania prawa jazdy wzmacnia skuteczność w zakresie przeciwdziałania przez państwo tego rodzaju zagrożeniom.

Swoboda ustawodawcy w zakresie nakładania sankcji administracyjnych za czyny będące wykroczeniami nie jest nieograniczona (zob. wyroki Trybunału z: 12 stycznia 1999 r.

w sprawie P 2/98; 18 kwietnia 2000 r. w sprawie K 23/99; 29 czerwca 2004 r. w sprawie P 20/02; 4 września 2007 r. w sprawie P 43/06; 4 października 2009 r. w sprawie Kp 4/09). Istotę tego problemu obrazuje wyrok z 1 lipca 2014 r. w sprawie SK 6/12, w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjny przepis przewidujący obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu. Jednocześnie w wyroku tym Trybunał stwierdził, że zgodne z Konstytucją jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego, poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał podkreślił również, że prawo materialne powinno stwarzać, w szczególnych okolicznościach, organowi właściwemu do nakładania kar pieniężnych, możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Konsekwencją takiej zmiany regulacji materialnoprawnej powinno być poddanie decyzji o ukaraniu kontroli sądu mającego odpowiednio ukształtowaną kognicję. W omawianej sprawie SK 6/12 Trybunał podkreślił, że bezwzględny obowiązek organu wymierzania administracyjnej kary pieniężnej i to bardzo wysokiej (majątkowo dolegliwej), bo sięgającej trzykrotności – także wysokiej – opłaty za usunięcie drzewa za zezwoleniem, może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Ustawodawca nakazuje stosowanie tej dolegliwej sankcji mechanicznie i w sposób sztywny – bez względu na zróżnicowanie przyczyn i okoliczności usunięcia drzewa (krzewu). Trybunał stwierdził, że kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki sytuacji, w których uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego choroba, sprawiają, że zagrażają one życiu lub zdrowiu użytkowników nieruchomości, a także innych osób i to jest powodem jego usunięcia (często natychmiastowego) w celu uniknięcia tych zagrożeń. Tym samym Trybunał potwierdził, że kary administracyjne nie muszą mieć charakteru automatycznego i dopuszczalne jest przy ich wymierzaniu uwzględnianie konkretnych okoliczności.

6.6. Mając powyższe na uwadze, Trybunał stwierdził, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd 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, nie narusza zakazu *ne bis in idem*, a tym samym jest zgodny z art. 2 Konstytucji i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji oraz art. 14 ust. 7 MPPOiP.

7. Rozstrzygnięcie zarzutu braku adekwatnych gwarancji procesowych.

7.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy przez policję i starostę w razie przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, uznając, że zaskarżone przepisy nie zapewniają ukaranemu adekwatnych gwarancji procesowych. Ów automatyzm i obligatoryjność wspomnianej sankcji wnioskodawca zakwestionował z dwóch powodów.

Po pierwsze, Rzecznik podniósł zarzut braku możliwości uwzględnienia w ramach tak ukształtowanej procedury elementów o charakterze subiektywnym, takich jak stopień zawinienia, społeczna szkodliwość, lub inne okoliczności sprawy.

Zdaniem Trybunału, trudno jednak wskazać elementy o charakterze subiektywnym, które usprawiedliwiałyby przekroczenie przez kierowcę dopuszczalnej prędkości o więcej niż

50 km/h na obszarze zabudowanym. Takie okoliczności sprawy, jak małe natężenie ruchu lub nawet jego brak, pora nocna, brak pieszych, duże doświadczenie i umiejętności kierowcy itd. nie uzasadniają jazdy tak dalece przekraczającej dozwoloną prędkość. Podobnie, większa dolegliwość tej sankcji dla niektórych kategorii osób (kierowców zawodowych, kierowców dojeżdżających do pracy itd.) nie jest okolicznością uzasadniającą łagodniejsze karanie.

Po drugie, wnioskodawca wskazał na ewentualne błędy pomiaru prędkości i tym samym ryzyko zastosowania sankcji zatrzymania prawa jazdy mimo tego, że prędkość w rzeczywistości nie została przekroczona. Pomiar prędkości może być bowiem nieprawidłowy z uwagi na wady techniczne sprzętu oraz uchybienia i nieprawidłowości ze strony osób, które sprzęt ten obsługują.

Należy jednak zauważyć, że wskazane powyżej okoliczności mogą i powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania organy zobowiązane są bowiem do stania na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmowania czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 kpa). Organy są zobowiązane w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzeć cały materiał dowodowy (art. 77 ust. 1 kpa) oraz uwzględnić żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy (art. 78 ust. 1 kpa). Na podstawie całokształtu materiału dowodowego organy oceniają, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 kpa). To oznacza, że zarówno na etapie wydawania decyzji przez starostę, jak i na etapie kontroli tej decyzji przez SKO, mógłby zostać podniesiony, zweryfikowany i ewentualnie uwzględniony zarzut błędu pomiaru prędkości. W sytuacji gdy starosta odmówiłby przeprowadzenia dowodu na tę okoliczność, kierowca mógłby to podnieść w odwołaniu do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 128 kpa). Wydanie przez starostę decyzji z naruszeniem przepisów postępowania obligowałoby kolegium do jej uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, bowiem ustalenie prędkości, z jaką poruszał się pojazd ma istotny wpływ na rozstrzygnięcie tego rodzaju sprawy (art. 138 § 2 kpa). Zarzut wadliwości postępowania administracyjnego polegającej na nieprzeprowadzeniu postępowania dowodowego w kwestii wadliwego pomiaru prędkości pojazdu mógłby zostać podniesiony również w postępowaniu przed sądem administracyjnym, w którym kontroluje się legalność decyzji dotyczącej zatrzymania prawa jazdy i mógłby skutkować uchyleniem tej decyzji na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Ppsa. Nie jest więc trafne stwierdzenie, że obecna procedura wprowadza automatyzm i obligatoryjność zatrzymania prawa jazdy nawet w sytuacji błędu w zakresie ustalenia, czy dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h.

Wykazanie błędnego pomiaru prędkości możliwe jest również w postępowaniu w sprawach o wykroczenie i wówczas jego skutkiem może być nawet uniewinnienie obwinionego od zarzucanego mu czynu. Wskazuje na to praktyka sądowa (zob. wyrok Sądu Rejonowego w Myśliborzu omówiony w artykule prasowym T. Sewastianowicza, *Stracił prawo jazdy za prędkość, poszedł do sądu i wygrał. To pierwszy taki przypadek!* Artykuł dostępny na stronie: <http://auto.dziennik.pl/prawo-na-drozdze/artykuly/526905,prawo-jazdy-z-predkosc-kierowca-wygral-proces-chce-odszkodowania.html>).

To z kolei, w razie uprzedniego zakończenia postępowania administracyjnego ostateczną decyzją o zatrzymaniu prawa jazdy, będzie uprawniała stronę do wznowienia tego postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 kpa, bowiem ustalenie, że pomiar prędkości został błędnie dokonany jest nową okolicznością faktyczną istotną dla tej sprawy. W ramach tej nadzwyczajnej procedury wznowieniowej możliwe byłoby zatem uchylenie wspomnianej decyzji, ewentualnie uzyskanie przez stronę stosownego odszkodowania.

Nie jest również zasadny zarzut odnoszący się do kontroli decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy a dotyczący braku wprowadzenia w ustawie krótkich i sztywnych ram czasowych dla

jej przeprowadzenia. Ustawowe przepisy proceduralne normują terminy rozpoznania sprawy, których dochowanie może spowodować, że prawo jazdy zatrzymane przez policję lub starostę zostanie zwrócone w terminie krótszym niż 3 miesiące, w razie ustalenia, że zatrzymanie było niezasadne. Art. 136 ust. 1 Prd zobowiązuje policję do przekazania zatrzymanego prawa jazdy staroście niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni. Z kolei starosta i samorządowe kolegium odwoławcze związani są treścią art. 12 kpa, z którego wynika, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia oraz, że sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 kpa). Również sąd administracyjny z uwagi na treść art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zobowiązany do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki. Trybunał zauważa, że ustawodawca mógłby rozważyć wprowadzenie w drodze przepisów szczególnych (art. 35 § 4 kpa) sztywno określonych krótkich terminów rozpatrzenia przez starostę i kolegium sprawy zatrzymania prawa jazdy z uwagi na przekroczenie dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Brak sztywnych terminów załatwienia omawianych spraw nie może jednak przesądzać o niekonstytucyjności istniejącej procedury zatrzymania prawa jazdy. Z tego powodu Trybunał uznał, że zarzut braku adekwatnych gwarancji procesowych w opisanym powyżej zakresie nie jest zasadny

7.2. Występują jednak szczególne przypadki, które powinny być uznane za uzasadniające wprowadzenie wyjątku od przedstawionego rozwiązania normatywnego.

Jako punkt wyjścia należy przyjąć, że zgodnie z art. 16 § 1 kw „Nie popełnia wykroczenia, kto działa w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane”. Przepis ten wprowadza do prawa wykroczeń instytucję stanu wyższej konieczności, który aktualizuje się wówczas, gdy pojawia się niebezpieczeństwo grożące dobru chronionemu prawem i dysponent tego dobra chciałby przeciwstawić się temu niebezpieczeństwu w ten sposób, że poświęca inne dobro dla ratowania dobra zagrożonego. Jest to szczególny przypadek kolizji dóbr, wartości, interesów. Ratowanie dobra zagrożonego niebezpieczeństwem następuje wówczas przez poświęcenie innego dobra, które ma wartość oczywiście mniejszą. Grożące temu pierwszemu dobru niebezpieczeństwo musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w danym czasie. Taki stan wyższej konieczności będzie miał miejsce wówczas, gdy ratując życie lub zdrowie pasażera, kierowca będzie poruszał się pojazdem przekraczającym dozwoloną prędkość. Art. 16 § 1 kw będzie w takiej sytuacji pozwalał na przyjęcie, że wykroczenie z art. 92a kw nie zostało popełnione, co z kolei będzie stało na przeszkodzie ukaraniu kierowcy w ramach postępowania wykroczeniowego.

Należy jednak zauważyć, że wskazane wyżej okoliczności nie będą uzasadniały w aktualnym stanie prawnym odstąpienia przez policję lub starostę od zatrzymania prawa jazdy. Jest to bowiem sankcja administracyjna i jest stosowana w razie stwierdzenia przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, niezależnie od orzeczenia o popełnieniu wykroczenia. Nawet zatem wówczas, gdy przekroczenie prędkości nie będzie stanowiło wykroczenia z art. 92a kw z racji działania przez kierowcę w stanie wyższej konieczności, będą istniały podstawy do zatrzymania prawa jazdy na podstawie kwestionowanych w sprawie przepisów, tj. art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd.

Zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy nie dają zatem policji i staroście prawnych możliwości odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy z uwagi na zaistnienie okoliczności, którą można byłoby kwalifikować jako stan wyższej konieczności. Przesłanka zatrzymania prawa jazdy przez policję oraz wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy przez starostę jest bowiem ściśle sprecyzowana w treści kwestionowanych przepisów: jest nią przekroczenie o ponad 50 km/h dozwolonej prędkości na obszarze zabudowanym. Wydawana przez starostę decyzja jest decyzją związaną.

7.3. Nie ma również możliwości odstąpienia przez właściwy organ od zatrzymania prawa jazdy z uwagi na potrzebę ochrony słusznego interesu strony, z powołaniem się na art. 7 kpa. Zgodnie z tym przepisem, 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.

W doktrynie prawa podkreśla się, że treść decyzji może być częściowo determinowana zasadą uwzględniania słusznego interesu obywateli, o którym mowa w art. 7 kpa, jednakże tylko wówczas, gdy prawo materialne przyznaje organowi administracji publicznej pewien zakres luzu decyzyjnego, a zatem, gdy decyzja administracyjna jest podejmowana na podstawie tzw. uznania administracyjnego (zob. A. Wróbel, komentarz aktualizowany do art. 7 kpa [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), Lex 2016, nr 10316; H. Knysiak-Molczyk, komentarz do art. 7 kpa [w:] H. Knysiak-Molczyk red., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wydanie elektroniczne 2016 r., Lex nr 10205; P. Przybysz, komentarz do art. 7 kpa [w:] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wydanie elektroniczne 2014 r., Lex nr 10086). Podobnie w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że „w sprawach, w których wprowadzona jest instytucja tzw. decyzji związanej (...) nie ma podstaw do stosowania art. 7 kpa, który dotyczy wyrażania racji interesu jednostki i interesu publicznego przy wydawaniu decyzji pozostawionych uznaniu administracyjnemu” (wyrok NSA w Katowicach z 18 grudnia 1995 r. w sprawie SA/Ka 2198/94, Lex nr 27111). Innymi słowy, „Reguła wyrażona w art. 7 kpa ma zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których rozstrzygnięcie sprawy powierzone zostało tzw. uznaniu administracyjnemu, co zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru sposobu załatwienia sprawy” (wyrok NSA w Wrocławiu z 23 czerwca 1995 r. w sprawie SA/Wr 2744/94, Lex nr 26845).

Jeśli jednak przesłanki wydania decyzji są ściśle określone w przepisach prawa materialnego, tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, organ administracji publicznej nie ma możliwości odwoływania się do pojęcia słusznego interesu obywateli (art. 7 kpa). Stąd też w doktrynie prawa podkreśla się, że „funkcją przepisu art. 7 nie jest umożliwienie organom administracji publicznej dokonywania korekt, uzupełnień czy modyfikacji przepisów prawnych stanowiących podstawę decyzji administracyjnej (...). W wypadku bowiem, gdy przesłanki wydania decyzji administracyjnej są sprecyzowane w przepisach prawa materialnego, przepis art. 7 w ogóle nie wchodzi w rachubę, a zatem bezprzedmiotowe jest wówczas rozważanie znaczenia pojęcia słusznego interesu obywateli” [A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 7 k.p.a.* (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), LEX 2016, nr 10316].

7.4. Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że zaskarżona w niniejszej sprawie regulacja prawna, tj. art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a

Prd pomija sytuacje, gdy przekroczenie prędkości uzasadnione jest stanem wyższej konieczności. Brakuje bowiem w ustawie wyraźnego wskazania, że osoba prowadząca pojazd na obszarze zabudowanym z prędkością przekraczającą prędkość dopuszczalną o więcej niż 50 km/h nie popełnia czynu zagrożonego sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jeżeli prowadzi pojazd z taką prędkością w celu zapobieżenia czy ograniczenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, którego to niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone w postaci bezpieczeństwa na drodze nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane. W prawie administracyjnym – podobnie jak ma to miejsce w prawie karnym i prawie wykroczeń – powinien być uwzględniany przypadek kolizji dóbr, wartości i interesów usprawiedliwiający niezastosowanie się przez jednostkę do nakazów i zakazów ustanowionych przepisami prawa, których naruszenie jest sankcjonowane przez prawo. Stan wyższej konieczności, o którym tu mowa, nie może być jednak rozumiany szeroko ani utożsamiany ze „szczególnie uzasadnionymi przypadkami”. Zatrzymanie prawa jazdy za przekroczenie na obszarze zabudowanym prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h służy bowiem – jak zostało to wyżej ustalone – poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a tym samym zwiększeniu ochrony życia i zdrowia uczestników tego ruchu. To oznacza, że powołanie się na stan wyższej konieczności uzasadniający odstępianie od zatrzymania prawa jazdy osobie, która nadmiernie przekroczyła prędkość, powinno być zastrzeżone przez ustawodawcę tylko dla takiej sytuacji, gdy owo przekroczenie prędkości usprawiedliwione jest potrzebą ratowania życia i zdrowia. Niebezpieczeństwo grożące życiu i zdrowiu osoby kierującej pojazdem, osoby przewożonej lub jakiegokolwiek innej osoby musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w czasie jazdy z nadmierną prędkością. Jako przykłady takiej sytuacji można podać przewożenie samochodem do szpitala osoby chorej znajdującej się w stanie zagrażającym jej życiu albo kobiety ciężarnej, u której rozpoczęła się akcja porodowa, albo przejazd lekarza do osoby będącej w stanie zagrożenia jej życia i zdrowia. Organ stosujący sankcję administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jak również organ kontrolujący zasadność podjęcia tej decyzji, powinny mieć możliwość rozważenia wszystkich tych okoliczności składających się na sytuację stanu wyższej konieczności i w razie stwierdzenia ich wystąpienia – możliwość odstąpienia od wymierzenia sankcji z jednoczesnym przytoczeniem powodów wydania decyzji takiej treści w uzasadnieniu decyzji.

Prawnie dopuszczalna możliwość odstąpienia od zatrzymania prawa jazdy w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierowcę prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h z uwagi na zaistnienie opisanego wcześniej stanu wyższej konieczności powinna być stworzona w ramach istniejących mechanizmów procedury administracyjnej i procedury sądownoadministracyjnej. W obecnym stanie prawnym ani policjant i organy administracyjne (starosta, samorządowe kolegium odwoławcze), ani sądy administracyjne kontrolujące legalność decyzji podjętych przez te organy takiej możliwości nie mają, co oznacza, że obie te procedury nie spełniają wymagań stawianych im przez Konstytucję. Nie są to bowiem w tym zakresie procedury rzetelne i sprawiedliwe.

Wymóg zapewnienia obywatelom rzetelnej procedury administracyjnej wywodzony z art. 2 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę m.in. do takiego zorganizowania tej procedury, aby w jej ramach organ administracyjny mógł dokładnie wyjaśnić stan faktyczny i załatwić sprawę z uwzględnieniem, w tym również – w razie takiej potrzeby – z wyważeniem kolidujących ze sobą dóbr, wartości i interesów. Procedura administracyjna, w ramach której organy administracyjne nie mają możliwości odstąpienia od zastosowania sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy mimo stwierdzenia, że przekroczenie prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h uzasadnione było stanem wyższej konieczności, nie spełnia wymogów stawianych rzetelnej procedurze administracyjnej, a tym samym narusza art. 2 Konstytucji.

Z kolei wymóg sprawiedliwej procedury sądowej wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym sąd zobowiązany jest do rozpatrzenia sprawy w sposób sprawiedliwy i jawny bez nieuzasadnionej zwłoki, będąc sądem właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym. Sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy wymaga stworzenia sądowi ustawowych ram pozwalających na uwzględnienie wszelkich okoliczności sprawy, w tym również tych uzasadniających odstępianie od zastosowania sankcji administracyjnej. W niniejszej sprawie sądem właściwym do rozpoznania skargi od decyzji SKO jest sąd administracyjny. Zgodnie z art. 184 Konstytucji tego rodzaju sąd sprawuje kontrolę nad działalnością administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Kryterium tej kontroli jest zgodność z prawem decyzji administracyjnych i innych rozstrzygnięć organów administracyjnych. Zatrzymanie prawa jazdy, w razie stwierdzenia przekroczenia przez kierującego pojazdem na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h, jest zatem w obecnym stanie prawnym zgodne z przepisami prawa nawet wówczas, gdy sąd karny na podstawie art. 16 kw stwierdzi, że wykroczenie z art. 92a kw nie zostało popełnione z uwagi na zaistnienie stanu wyższej konieczności. Sąd administracyjny nie ma prawnej możliwości uwzględnienia analogicznego stanu wyższej konieczności, rozpoznając skargę na decyzje organów, które dokonały zatrzymania prawa jazdy, a tym samym nie ma możliwości sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. To oznacza, że procedura sądownoadministracyjna w tego rodzaju sprawach nie spełnia wymogów procedury sprawiedliwej, a tym samym narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prd 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.

8. Umorzenie postępowania.

Wobec cofnięcia wniosku przez Prokuratora Generalnego pismem z 5 października 2016 r. postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r. W pozostałym zakresie postępowanie zostało zaś umorzone z następujących powodów.

Po pierwsze, Rzecznik Praw Obywatelskich uczynił wzorcem kontroli w niniejszej sprawie cały art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji, podczas gdy zasada *ne bis in idem* została sformułowana w ustępie 1 tego przepisu. Postępowanie co do pozostałych trzech ustępów art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji zostało więc umorzone z uwagi na zbędność orzekania.

Po drugie, Rzecznik jako jeden z wzorców kontroli podał art. 78 Konstytucji, nie uzasadniając jednak w sposób wymagany przez ustawę o TK z 2016 r. zarzutu naruszenia przez kwestionowane przepisy prawa strony do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Decyzję starosty o zatrzymaniu prawa jazdy z uwagi na przekroczenie prędkości na obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h strona może zaskarżyć do samorządowego kolegium odwoławczego jako organu II instancji, a następnie może wnieść skargę do sądu administracyjnego. Wnioskodawca nie sprecyzował, na czym wobec tego miałyby polegać naruszenie konstytucyjnego prawa do zaskarżenia tej decyzji. Z tego powodu postępowanie co do art. 78 Konstytucji jako wzorca kontroli zostało umorzone z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Po trzecie, Rzecznik zaskarżył również związkowo z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ukp dwa dalsze przepisy, tj. art. 35 kpa i art. 53 § 1 Ppsa. Oba te przepisy wyznaczają terminy rozpoznania sprawy odpowiednio administracyjnej i sądownoadministracyjnej. Terminy te nie były jednak odrębnie kwestionowane, jak również pozostają w luźnym związku z przedmiotem sprawy. Z tego powodu Trybunał na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy

o TK z 2016 r. umorzył postępowanie co do badania zgodności z Konstytucją obu wspomnianych przepisów.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15

Na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r. w sprawie o sygn. akt K 24/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK) w przypadku wniosków złożonych przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1–5 Konstytucji, nierozstrzygniętych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK, Trybunał, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy, miał obowiązek zawiesić postępowanie na 6 miesięcy i wezwać do uzupełnienia wniosków według wymogów określonych w art. 33 ust. 2–5 ustawy o TK.

Sprawa o sygn. akt K 24/15 została zainicjowana wnioskami Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego, który cofnął wniosek. Rzecznik Praw Obywatelskich jest podmiotem wskazanym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, a zatem do jego wniosku znajduje zastosowanie powołany przepis ustawy o TK. W związku z tym wyznaczenie terminu rozprawy i rozpoznanie sprawy o sygn. akt K 24/15 było, w mojej ocenie, niedopuszczalne przed uprzednim zrealizowaniem warunków określonych w art. 84 ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o TK terminy rozpraw, na których rozpoznawane są wnioski, wyznaczane są według kolejności wpływu spraw do Trybunału. Wyjątki od tej zasady przewiduje art. 38 ust. 4 i ust. 5 ustawy o TK. Zgodnie z art. 38 ust. 4 ustawy o TK kolejność wpływu wniosku nie dotyczy przypadków rozpatrywania: wniosków w sprawie zgodności ustaw przed ich podpisaniem i umów międzynarodowych przed ich ratyfikacją z Konstytucją; wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed ich podpisaniem; wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; wniosków o stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powierzenia Marszałkowi Sejmu tymczasowego wykonywania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej; wniosków w sprawie sporów kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa oraz wniosków w sprawie zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych. Ponadto w art. 38 ust. 5 ustawy o TK ustawodawca umożliwił prezesowi Trybunału wyznaczenie terminu rozprawy z pominięciem wymogu rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu, jeżeli jest to uzasadnione ochroną wolności lub praw obywatela, bezpieczeństwa państwa lub porządku konstytucyjnego.

Rozprawa w sprawie o sygn. akt K 24/15 została wyznaczona poza kolejnością wpływu, pomimo że nie zachodziły wskazane wyżej przesłanki dopuszczające odstępstwo od zasady ustanowionej w art. 38 ust. 3 ustawy o TK. Tym samym rozpoznanie tej sprawy

nastąpiło z naruszeniem ustawowej zasady rozpatrywania wniosków według kolejności wpływu spraw do Trybunału.

3. W wyroku z 11 sierpnia 2016 r. Trybunał orzekł o niekonstytucyjności m.in. art. 84 ust. 1 i art. 38 ust. 3 ustawy o TK. Wyrok ten nie został do tej chwili ogłoszony w Dzienniku Ustaw. W związku z tym chcę zauważyć, że przepisy te nie utraciły mocy obowiązującej. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. A zatem powołane przepisy są nadal częścią obowiązującego porządku prawnego, do którego przestrzegania zobowiązany jest, zgodnie z art. 7 Konstytucji, także Trybunał Konstytucyjny.