



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, dnia 17 września 2015 r.

II.503.1.2015.MWa/MK

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

1)

art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) w zw. z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r., poz. 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 RP i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) i z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

2)

art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami w zw. z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 2013, poz. 267 ze zm.) w zw. z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 2012, poz. 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, z art. 45 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I.

Ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 541), obowiązującą od dnia 18 maja br., ustawodawca wprowadził szereg zmian m. in. do ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

W myśl art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a znowelizowanego Prawa o ruchu drogowym, 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. Co istotne, wyżej wskazana czynność materialno - techniczna podlega zatwierdzeniu w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez starostę na zasadzie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami. 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 Prawa o ruchu drogowym. Okres zatrzymania prawa jazdy wynosi trzy miesiące. Nadmienić jedynie wypada, że w art. 102 ust. 1d ustawy o kierujących pojazdami przewidziano także quasi-recydywę. Przepis ten stanowi bowiem, że jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie przepisów art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a Prawa o ruchu drogowym, 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 ustawy o kierujących pojazdami, nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy (por. A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586) z 12 grudnia 2014 r.*, s. 2 i 3).

Decyzja starosty podjęta w trybie art. art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami podlega zaskarżeniu na zasadach ogólnych do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Z kolei od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Co istotne, czyn polegający na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym stanowi wykroczenie (por. art. 92a i art. 97 kodeksu wykroczeń), co oznacza, że kierujący pojazdem, w takim przypadku, wraz z odpowiedzialnością administracyjną będzie jednocześnie podnosił odpowiedzialność wykroczeniową tj. karną sensu largo. Tryb wykroczeniowy może mieć dwojaki charakter, w drodze

nałożenia przez policjanta grzywny w formie mandatu lub też, w razie odmowy przyjęcia mandatu, skierowania sprawy do sądu uprawnionego do rozpoznania sprawy o wykroczenie. Zarówno w pierwszym, jak i drugim wypadku, policjant kieruje zatrzymane prawo jazdy do starosty (tak też : A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586) z 12 grudnia 2014 r.*, s. 3).

II. Naruszenie zasady *ne bis in idem*

Zasada *ne bis in idem* nie jest ujęta *expressis verbis* w polskiej Konstytucji, jednakże Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją przede wszystkim ze wzorca określonego w art. 2 Konstytucji, stanowiąc, że zasada ta należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zaś wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłyby naruszenie tej zasady (wyrok TK z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK-A z 2008 r. Nr 3, poz. 42; por. wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK-A z 2004 r. Nr 10, poz. 103). Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem, zdaniem Trybunału, naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Co istotne, zasada *ne bis in idem* zawiera 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 (wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK-A Nr 9 z 2010 r., poz. 104; por także wyroki TK: z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK z 1998 Nr 3, poz. 30 i z dnia z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK-A z 2007 r. Nr 8, poz. 95). Przy czym za sankcje karno – administracyjne Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie

uznawał np. opłatę dodatkową z tytułu niedopełnienia obowiązku terminowego opłacenia w pełnej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne (lub składek z innych tytułów, pobieranych przez ZUS), albowiem za cel jej wymierzenia uznaje się zdyscyplinowanie płatnika do prawidłowego wywiązywania się z obowiązku płacenia składek, nałożonego na niego przede wszystkim w art. 17 ustawy systemowej (tak TK w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, teza 4 i 5); czy dodatkowe zobowiązanie podatkowe (tak TK w wyrokach z dnia 29 kwietnia 1998 r., K 17/97 i z dnia 4 września 2007 r., P 43/06) i przesądzał o naruszeniu przez ustawodawcę zasady *ne bis in idem* w przypadku zbiegu odpowiedzialności za tego typu sankcje karno - administracyjne z odpowiedzialnością za przestępstwo lub wykroczenie (por. i szerzej A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586) z 12 grudnia 2014 r.*, s. 5 i nast.).

Następnie wskazać wypada, że jak trafnie podkreśla się w doktrynie, zasada *ne bis in idem* „chroni jednostkę przed nadużyciem *ius puniendi* państwa, sprowadzającym się do wielokrotnego procedowania oraz karania za ten sam czyn (...) stanowi dla jednostki istotną gwarancję przed ponownym wszczęciem postępowania karnego, a co za tym idzie, ważną barierę przed urzeczywistnieniem możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za czyn, który już raz został osądzony. Z tego wynika, że formalnoprawny charakter ww. zasady wysuwa się na plan pierwszy, zapewniając jednostce ochronę przed życiem w stanie niepewności i w poczuciu braku bezpieczeństwa prawnego. Bez wątpienia pewność prawa gwarantuje oskarżonemu, iż nie zostanie on ponownie osądzony za swój czyn, jeżeli został np. uniewinniony oraz że nie zostanie nałożona na niego nowa sankcja karna w przypadku jego wcześniejszego skazania. Zatem każda jednostka, której sprawa została osądzona, nie powinna się obawiać, że będzie ponownie prowadzone przeciwko niej postępowanie o ten sam czyn. Stanowi to wyraz ochrony godności i wolności jednostki, a jednocześnie blokadę przed ewentualnymi nadużyciami władzy ze strony państwa. Ta ostatnia uwaga odwołuje się do materialnoprawnych argumentów uzasadniających zasadę *ne bis in*

idem, które wiążą się z proporcjonalnością reakcji karnej oraz poszanowaniem godności jednostki” (A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 37 i 43).

Zasada *ne bis in idem* swoje źródło wywodzi ponadto z wielostronnych umów międzynarodowych wiążących Polskę, w szczególności z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: EKPC) oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji „*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*”.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest ustalenie zakresu pojęciowego „przestępstwa” oraz „postępowania karnego” użytych w cyt. wyżej przepisie.

Jak podkreśla się w doktrynie, wykładnia celowościowa treści tego przepisu wskazuje, iż chodzi tu o zachowania, które w systemie prawa krajowego nie muszą być zdefiniowane jako „przestępstwo”. Pojęcie to nie powinno ograniczać się do wąskiego rozumienia przestępstwa, które odwołuje się do prawa karnego sensu stricto, lecz także obejmować winno czyny, które należą do prawa karnego sensu largo, jak przestępstwa skarbowe, wykroczenia, w tym wykroczenia administracyjne, delikty dyscyplinarne, a także „czyny zagrożone sankcjami karnymi, które zmierzają przede wszystkim do ukarania i uniemożliwienia w ten sposób powtórzenia podobnych działań lub zagrożone sankcjami fiskalnymi, czyli obejmować środki przynależne do szeroko rozumianego prawa represyjnego” (A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym...*, s. 275 i cyt. tam doktryna oraz orzecznictwo ETPC). Natomiast pojęcie "postępowanie karne" użyte jest w takim samym rozumieniu jak pojęcie „sprawy karnej” w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a więc obejmującym także postępowania związane z

odpowiedzialnością za wykroczenie (por. M. A. Nowicki, *Komentarz do art. 4 Protokołu Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX 2013; por. 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; por. wyroki ETPC z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie Haarvig przeciwko Norwegi, skarga nr 11187/05; z dnia 14 września 2004 r., w sprawie Rosenquist przeciwko Szwecji, skarga nr 60619/00; z dnia 20 lutego 2004 r. w sprawie Manasson przeciwko Szwecji, skarga nr 41265/98).

Europejski Trybunał Praw Człowieka interpretuje pojęcie postępowania karnego w art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 w świetle ogólnych zasad, które wypracował dla pojęć „oskarżenie w sprawie karnej” i „kara” odpowiednio w art. 6 i 7 EKPC. W ramach art. 6 ETPC posługuje się trzema „kryteriami Engela”, nazywanymi tak w ślad za wyrokiem, w którym je po raz pierwszy sformułował (Wyrok ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i in. przeciwko Niderlandom; skargi nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, seria A 22, § 82). Pierwsze kryterium Engela dotyczy przyporządkowania przepisu do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym. ETPC nie postrzega go jednak jako rozstrzygającego, lecz jedynie jako punkt wyjścia analizy (Ibidem, § 82). W ramach drugiego kryterium Engela ETPC bada najpierw krąg adresatów regulacji, która przewiduje sankcję za określone naruszenie. Jeżeli regulacja skierowana jest do ogółu, a nie – jak w przepisach dyscyplinarnych – do grupy, która posiada określony status, przemawia to za karnym charakterem sankcji (Wyroki ETPC: z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie Öztürk przeciwko Niemcom, skarga nr 8544/79, seria A 73, § 53; z dnia 2 września 1998 r. w sprawie Lauko przeciwko Słowacji, skarga nr 26138/95, § 58). Obok tego ETPC opiera się na celu sankcji grożącej na mocy przepisu karnego. Brak jest charakteru karnego, jeżeli sankcja zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych (Wyroki ETPC: z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila przeciwko Finlandii, skarga nr 73053/07, § 38). Jeżeli natomiast zmierza do represji i prewencji, występuje sankcja karna (zob. wyroki ETPC z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie

Zolotukhin przeciwko Rosji, skarga nr 14939, § 55 z odesłaniem do wyroku z dnia 9 października 2003 r. w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skargi nr 39665/98 i 40086/98; wyrok z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie Maresti przeciwko Chorwacji, skarga nr 55759/07). Elementy te należy oceniać w perspektywie całościowej (wyrok ETPC w sprawie Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, § 103; wyrok z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie Bendenoun przeciwko Francji, skarga nr 12547/86, § 47). Trzecie kryterium Engela dotyczy rodzaju i surowości grożącej kary (wyrok ETPC w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, § 56). Kryteria drugie i trzecie ETPC traktuje alternatywnie. Jeżeli jednak odrębne rozpatrzenie obu kryteriów nie prowadzi do jasnego wyniku, traktuje je również kumulatywnie (wyrok ETPC w sprawie Zolotukhin przeciwko Rosji, § 53). ETPC postrzega cel represyjny jako konstytutywny element sankcji karnej. Pojęciem represji, w odróżnieniu od restytucji, która ma odtworzyć stan istniejący przed wyrządzeniem szkody, oznacza spowodowanie dolegliwości, która ma zrekompensować popełnioną zawinioną nieprawość.

Podsumowując powyższe tezy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazać wypada, że ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi jedynie formalny etap badania, czy mamy do czynienia ze sprawą karną, a większą wagę, zdaniem ETPC, ma tzw. „natura czynu karalnego” oraz charakter sankcji grożącej za popełnienie danego czynu karalnego, czy jest to tzw. sankcja karna, czyli mająca na celu ukaranie sprawcy oraz odstraszenie go od popełnienia czynu zabronionego (wyrok ETPC z 8 czerwca 1976 r. w sprawie Engel i inni przeciwko Holandii, skarga nr 5100/71, por. wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Feli przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 7819/77; por. A. Błachnio-Parzyn, *Pozorny zbieg znamion przestępstwa i wykroczenia a zasada ne bis in idem w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Palestra Nr 9-10 z 2008 r., s. 66-67). Podstawą kary musi być „ogólna norma, mająca cel zarówno prewencyjny jak i represyjny. Sankcja ma charakter karny, jeśli prawo będące jej podstawą stosuje się do wszystkich, a nie tylko do określonej grupy o specjalnym statusie.” W tym

stanie rzeczy, Trybunał w jednym z orzeczeń uznał, iż środek polegający na odejmowaniu punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego ma charakter prewencyjny, ale także i represyjny („karny i odstraszcający”), jest więc podobny do kar dodatkowych wymierzanych w sprawach karnych, a decyzja ustawodawcy krajowego, że taki środek będzie stosowany w innym trybie, niż pozostałe kary sądowe, nie może zmienić natury karnej tego środka i jest uznany, jako „kara” w myśl art. 6 ust. 1 Konwencji (M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej, Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Zakamycze 2000, s. 168 i cytowane tam orzeczenia ETPC: z dnia 24 lutego 1994 r. *Bendenoun v. Francja*, nr 12547/86; z dnia 22 maja 1990 *Weber v. Szwajcaria*, skarga nr 11034/84 oraz z dnia 23.09.1998 r. *Malige v. Francja*, skarga nr 68/1997/852/1059).

Powołując się na linię orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, słusznie zatem podnosi się w doktrynie, że „czyn zagrożony karą w rozumieniu Konwencji to czyn, za który w postępowaniu karnym lub innym o charakterze represyjnym, będącym wynikiem postawienia w stan oskarżenia, może być wymierzona kara tj. sankcja spełniająca zarówno cele prewencyjne, a jej wymierzenie uzależnione jest od przypisania (udowodnienia sprawcy) winy” (Cz. P. Kłak, *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka*, Prokuratura i Prawo z 2008 r., nr 10, s. 90).

Nadmienić w tym miejscu wypada, że standardy wypracowane przez Trybunał w Strasburgu pozostają w zgodzie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi* (C-617/10) stwierdził, iż zasada *ne bis in idem* ujeta w art. 50 Karty Praw Podstawowych nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przez państwo członkowskie kolejno sankcji podatkowej i sankcji karnej za ten sam czyn polegający na niedopełnieniu obowiązku przekazania prawidłowych informacji dotyczących podatku VAT, pod warunkiem, że pierwsza z tych sankcji nie ma charakteru karnego lub podobnego do karnego. Z kolei, zdaniem TSUE, oceny karnego

charakteru sankcji podatkowych dokonuje się z uwzględnieniem trzech kryteriów. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – charakter i stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji. W tym zakresie Trybunał odwołał się do stanowiska wyrażonego już wcześniej w wyroku z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie związanej z postępowaniem karnym toczącym się przeciwko Łukaszowi Marcinowi Bondzie, sygn. C-489/10 (zob. Przegląd Orzecznictwa Europejskiego Dotyczącego Spraw Karnych, Zeszyt nr 1/2013, Biuro Studiów i Analiz, Dział Prawa Europejskiego, oprac. M. Wąsek Wiaderek, s. 26; tekst wyroku w jęz. polskim opubl:<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134202&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=154090>).

Przechodząc do drugiego wzorca prawa międzynarodowego, wskazać należy, że zgodnie z artykułem 14 ust 7 MPPOiP „*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*”. W przepisie tym, podobnie jak w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPCz, wyrażono wprost zasadę *ne bis in idem*, sprowadzającą się do ustanowienia zarówno zakazu podwójnego karania, jak i ponownego sądenia. Zgodnie z wykładnią tego przepisu dokonaną przez Komitet Praw Człowieka ONZ, 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) za: wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09).

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 sensu largo, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym (por. wyrok TK z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK-A Nr 9 z 2010 r., poz. 104).

Zasada *ne bis in idem* nie ma charakteru absolutnego, jednakże wyjątki od niej przewidziane w art. 4 ust. 2 Protokołu nr 7 do Konwencji sprowadzają się jedynie do możliwości wznowienia postępowania zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego danego państwa, jeśli zaistnieją nowe lub nowo ujawnione fakty lub jeśli w poprzednim postępowaniu dopuszczono się rażącego uchybienia, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Jak podkreśla się w doktrynie „wznawianie prawomocnie ukończonych procesów karnych, przy spełnieniu chociażby jednego z powyższych warunków formalnych, traktowane jest w orzecznictwie organów strasburskich jako kontynuacja poprzedniego postępowania i w tym sensie czyni zadość istocie reguły *ne bis in idem*. Możliwość taka jest nie tylko dopuszczana, ale wręcz zalecana powszechnie w przypadku spraw, które zostały osądzone przez ETPCz i które oceniono w kategorii naruszenia standardów KE. W 2000 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął dnia 19 stycznia 2000 r. specjalne rekomendacje (R/2000/2) w sprawie ponownego rozpoznania i wznawiania krajowych postępowań sądowych w sprawach, w których zapadły wyroki ETPCz. W dokumencie tym Komitet Ministrów wzywa państwa członkowskie Rady Europy do wprowadzenia na poziomie prawa krajowych instytucji zezwalających na ponowne rozpoznawanie spraw prawomocnie osądzonych. Wznowienie postępowania w tych przypadkach ma być bowiem sposobem na pełne usunięcie skutków danego naruszenia prawa oraz naprawienia wyrządzonej tym sposobem szkody” (A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym...*, s. 288). Co jednak istotne, zakaz *ne bis in idem* nie może być uchylony na podstawie artykułu 15 Konwencji, który dopuszcza możliwość uchylanie stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji w stanie niebezpieczeństwa publicznego (np. wojny) (por. art. 4 ust. 3 Protokołu nr 7 do Konwencji).

W tym kontekście wskazać należy, że Komitet Praw Człowieka ONZ przyjął, iż naruszenia zakazu podwójnej karalności nie stanowi sytuacja, w której „jednostka skazana została za to samo przestępstwo w dwóch (lub w większej liczbie) różnych państwach. W odniesieniu do tego ostatniego przypadku w Komentarzu Ogólnym nr 32 stwierdza się jednocześnie, iż państwa-strony

Paktu powinny starać się zapobiegać, za pomocą umów międzynarodowych, ponownemu sądzeniu za te same przestępstwa. Ta uwaga Komitetu wyrażona w Komentarzu Ogólnym miała z pewnością związek z formułowanymi przez komentatorów Paktu wątpliwościami odnośnie do zbyt generalnego i zbyt restrykcyjnego stanowiska, jakie Komitet zajął w sprawie A. P. p. Włochom, jednoznacznie wykluczając możliwość powoływania się przez skarżącego na art. 14 ust. 7 wyłącznie ze względu na fakt, że został on skazany za to samo przestępstwo w dwóch różnych państwach. Ponadto Komitet uznaje, że „zakaz wyrażony w art. 14 ust. 7 Paktu nie ma zastosowania, jeśli sąd wyższej instancji uchyla zapadły wyrok i kieruje sprawę do ponownego rozpatrzenia. Co więcej, przepis ten nie zakazuje powtórzenia procesu karnego, jeśli jest to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, takimi jak odkrycie dowodu, który nie był dostępny lub znany w momencie wydania wyroku uniewinniającego” (A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, *Zasada ne bis in idem (art. 14 ust. 7)* [w:] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red.), Warszawa 2012 r., s. 337 i 338 oraz powołane tam orzeczenia).

Odnosząc powyższe rozważania do problematyki niniejszego wniosku, w moim przekonaniu, zaskarżone rozwiązanie zobowiązujące starostę do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym – przy jednoczesnej odpowiedzialności za wykroczenie - budzi wątpliwości związane z naruszeniem zasady ne bis in idem. Zatrzymanie prawa jazdy jawi się bowiem jako sankcja karno – administracyjna, wykazująca podobieństwo do środka karnego, jakim jest zakaz prowadzenia pojazdów, dalece restrykcyjna, ingerująca w prawa i wolności obywatelskie (co szczególnie ujawnia się w przypadku sytuacji kierowców zawodowych, czy innych osób, dla których posiadanie prawa jazdy stanowi niezbędny warunek wykonywania obowiązków pracowniczych). Adaptując standardy Trybunału w Strasburgu do niniejszej sprawy, należy uznać, że w odniesieniu do pierwszego kryterium Engela, 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 97 k.w. Jest to więc 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. Trudno przecież uznać, aby uprawnienie do kierowania pojazdem stanowiło o jakimś szczególnym statusie jednostki. 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 jednoczesne ukaranie sprawcy, jak i wywarcie efektu odstrasającego. Ma ona wyrażać dezaprobatę dla zachowania jednostki. Bez wątpienia są to więc cele charakterystyczne dla sankcji karnej (drugie i trzecie kryterium Engela). Współczesna doktryna podkreśla najczęściej realizację dwóch celów – represji i prewencji. Dotyczy to również funkcji środków karnych. Również ich celem jest realizacja obu tych założeń (por. M. Melezini, *Środki karne jako instrument polityki kryminalnej*, Białystok 2013, s. 97-98). Zresztą w doktrynie podkreśla się, że występują sankcje administracyjne posiadające cele podobne jak sankcje w prawie karnym, tj. represja oraz prewencja ogólna i szczególna (por. P. Sikora, *Sankcja karna jako instytucja prawa administracyjnego – rozważania teoretyczno-prawne* [w:] Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), *Prawo do dobrej administracji*, Warszawa 2003, s. 537; Z. Leoński, *O istocie tzw. kar administracyjnych* [w:] J. Filipek (red.), *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, Bielsko-Biała 2003, s. 354 i 362). Tego typu sankcje należy uznać za odstępstwo od zasady, że kary są wymierzane przez sądy w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości (tak A. Skoczylas, [w:] *Komentarz do ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych*, pod red. T. Sójki, Warszawa 2010, s. 678). Nie bez znaczenia wreszcie dla uznania relewantności zastosowania zasady *ne bis in idem* jest to, iż ETPC opiera się w swoim orzecznictwie dotyczącym zakazu podwójnego karania, o

którym mowa w protokole dodatkowym nr 7 do EKPC na tożsamości okoliczności faktycznych (wyrok ETPC w sprawie Zolothukin przeciwko Rosji, § 82). Tożsamość ta zaś, bez wątpienia, występuje w niniejszej sprawie. 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 ustawy o kierujących pojazdami 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. Podkreślenia wymaga, że w krajach (jak np. Austria, Belgia i Francja), w których ustawodawca przyjął administracyjny reżim odpowiedzialności za naruszenie zasad ruchu drogowego wraz z czasowym zatrzymaniem prawa jazdy, nie występuje odrębna, obok administracyjnej, odpowiedzialność wykroczeniowa. Nie ma więc zarzutu o naruszenie zakazu *ne bis in idem*, który niestety aktualizuje się na gruncie prawa polskiego. Wprowadzono tam w powyższym zakresie jedynie model administracyjny. Europejski Trybunał Praw Człowieka badając wprowadzone tam rozwiązania, uznał je za dopuszczalne, pod warunkiem, że odpowiedzialność administracyjna nie ma charakteru represyjnego, lecz prewencyjny i nie towarzyszy jej odrębny model odpowiedzialności karnej (por. wyrok ETPC z dnia 28 października 1999 r. w sprawie Escoubet przeciwko Belgii, skarga nr 26780/95; Hangl przeciwko Austrii, wyrok z 20 marca 2001 r., skarga nr 38716/97; Mulo przeciwko Francji, wyrok z dnia 14 grudnia 1999 r., skarga nr 37211/97). W sprawie Nilsson przeciwko Szwecji (skarga nr 73661/01), Trybunał uznał karny charakter postępowania polegającego na odebraniu prawa jazdy, pomimo, że w prawie krajowym było ono uregulowane w formie postępowania administracyjnego (por. też wyrok ETPC z 17 maja 2015 r., w sprawie Boman przeciwko Finlandii, skarga nr 41604/11, zob. zdanie odrębne do tego wyroku sędziego K. Wojtyczka, s. 14).

W tym miejscu podkreślić należy, 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 (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk nr 2586, s. 13) tj. realizacja funkcji sprawiedliwościowej, prewencyjnej i represyjnej, czyli funkcji typowych dla prawa karnego sensu largo. Słusznie zatem podnosi A. Sakowicz, że już samo założenie ustawodawcy nie jest do pogodzenia z istotą sankcji (kary) administracyjnej, której co do zasady, funkcją jest zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych, albo dyscyplinowanie uczestników postępowania administracyjnego (A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586) z 12 grudnia 2014 r.*, s. 8).

Zaakcentować następnie wypada, że Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że wprawdzie „ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa. <Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne (...) Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku> (wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, s. 445 i powołany tam wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Konstytucja wymaga od ustawodawcy poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego na czele z zasadą państwa prawnego, jak również praw i wolności jednostki. Ustawodawca określając sankcję za naruszenie prawa w szczególności musi respektować zasadę równości (wyrok z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 61), jak również zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście

nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (...) kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia (...) stanowi (...) wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną (sygn. K. 17/97, s. 173)” (wyrok TK z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06). Z kolei w wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, Trybunał Konstytucyjny uznając za niezgodne z art. 2 Konstytucji (w aspekcie naruszenia zasady *ne bis in idem*) art. 218 § 1 k.k., art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, przez to, że dopuszczają wymierzenie tej samej osobie fizycznej, za ten sam czyn, polegający na nieopłaceniu lub opłaceniu w zaniżonej wartości składek na ubezpieczenie społeczne lub innych składek pobieranych przez ZUS, opłaty dodatkowej oraz kary za przestępstwo lub za wykroczenie, wskazał jednocześnie, że gdyby przepisy te były oceniane pojedynczo, bez związku z kontekstem normatywnym, nie budziłyby wątpliwości konstytucyjnych. Łącznie jednak „tworzą mechanizm prawny, który może wywołać skutki niekonstytucyjne. Przy tym, co należy podkreślić, niniejsza sprawa nie jest jedynym przejawem funkcjonowania takiego mechanizmu w naszym systemie prawnym. Nasila się w nim tendencja do gwarantowania przestrzegania różnych obowiązków o charakterze publicznym, w tym głównie - daninowym, za pomocą sankcji ekonomicznych, nazywanych w różny sposób (np. dodatkowa opłata, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, opłata z tytułu niedopełnienia obowiązku zawarcia umowy obowiązkowego ubezpieczenia), ale z reguły bez użycia słowa <kara>. Sankcje te są wymierzane w trybie pozasądowym, chociaż z reguły ich stosowanie podlega sądowej kontroli co do legalności. Przesłanki ich stosowania mają z reguły charakter zobiektywizowany i nie nawiązują do winy <sprawcy>. W ten sposób, obok oficjalnego trybu pociągania do odpowiedzialności za czyny bezprawne wyczerpujące znamiona przestępstwa lub wykroczenia, zawinione przez sprawcę, opartego na kodeksach karnych, rozwija się poboczny nurt represjonowania przy pomocy sankcji ekonomicznych, często bardziej dolegliwych niż grzywny przewidziane przez prawo karne lub

prawo wykroczeń, stosowanych bez zachowywania standardów ochronnych obowiązujących w postępowaniu karnym, w szczególności winy jako przesłanki odpowiedzialności, prawa do obrony i zasady *ne bis in idem*”.

Wskazać zatem należy, że normatywizując określoną dziedzinę życia społecznego ustawodawca nie posiada pełnej dowolności w zakresie wyboru instrumentu regulacyjnego. Rekomendacja nr R(91) Komitetu Ministrów przyjęta 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych wskazuje, że można zmieniać odpowiedzialność na administracyjną, ale przy respektowaniu zasady *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, iż zasada *ne bis in idem* zawiera 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 (wyrok TK z 18 listopada 2010 r. , P 29/09).

Jak słusznie zatem podnosi A. Sakowicz dopuszczenie kumulatywnego stosowania sankcji w przypadku zbiegu odpowiedzialności za wykroczenie z art. 92a k.w. oraz sankcji w postaci tymczasowego zatrzymania praw jazdy rodzi niebezpieczeństwo naruszenia zasady państwa prawa wyrażonego 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, tym bardziej, że tymczasowe zatrzymanie prawa jazdy „akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, niezależnej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, 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. Niebezpieczeństwo naruszenia tych zasad, w sytuacji orzeczenia w jednym postępowaniu – poza karą, także środka karnego, czy środka probacyjnego – jest niewielkie, ponieważ istniejące w systemie prawa karnego dyrektywy sądowego wymiaru kary pozwalają na zminimalizowanie dolegliwości. Większe zagrożenie pojawia się wówczas, gdy ten

sam czyn staje się przedmiotem nowego (innego postępowania bazującego na odmiennym reżimie odpowiedzialności), w którym może dojść do orzeczenia środków represyjnych. Co więcej, nieograniczona dopuszczalność rozstrzygnięć, zwłaszcza na niekorzyść obywatela, podważa zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa. Jawi się ono jako <zespół cech systemowych tego prawa>, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak postrzegana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka ma bowiem prawo do tego, by nie być ponownie stawiana w stan – szeroko rozumianego – oskarżenia za ten sam czyn, czyn, który w innym postępowaniu był przedmiotem osądzenia. Jak łatwo też zauważyć, wszczęcie kolejnego postępowania, zwłaszcza postępowania karnego daje organom państwa, potencjalną możliwość stosowania środków procesów, które mogą –mniej lub bardziej – ingerować w prawa jednostki” (A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586) z 12 grudnia 2014 r.*, s. 6 i 5). Trafnie zatem konkluduje A. Sakowicz, że rozwiązanie w zakresie zatrzymania prawa jazdy z uwagi na fakt przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym nie cechuje się „sankcją o charakterze <czysto> administracyjnym, lecz wykazuje znaczący element represyjności, wyrażający się w nadmiernej surowości kary. Wszelako w <gorset> prawa administracyjnego włożono środek karny zatrzymania praw jazdy tyle tylko, że pod inną nazwą i stosowany w oparciu o procedurę administracyjną, która ma gwarantować odformalizowany tryb, szybkość karania i niskie koszty postępowania. Wprawdzie różnice między tymi środkami występują, jednak nie takie, że sens (rdzeń) zatrzymania praw jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami oraz środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów (art. 29 k.w.) byłyby odmienne. Przecież funkcją obu tych instrumentów prawnych jest wyeliminowanie z ruchu drogowego sprawców stwarzających

zagrożenie dla jego bezpieczeństwa”. Jednocześnie autor ten proponuje, by w celu usunięcia tego dualizmu, prowadzącego do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*, rozważyć wprowadzenie możliwości orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdu w przypadku wykroczeń w art. 92a k.w. Wówczas stałoby się całkowicie zbędnym tworzenie środka represyjnego zakazu prowadzenia pojazdów w oparciu o przepisy ustawy o kierujących pojazdami (A. Sakowicz, *Opinia prawna na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586) z 12 grudnia 2014 r.*, s. 9).

Z tych wszystkich względów, w moim przekonaniu, zaskarżony art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym w zw. z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c. ustawy o kierujących pojazdami, 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 narusza zasadę *ne bis in idem* wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, z art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

II. Brak adekwatnych gwarancji procesowych

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie kar administracyjnych, niejednokrotnie wskazywał, 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 (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89; wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU 2004, nr 6/A, poz. 61; wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU 2007, nr

8/A, poz. 95). W kontekście zasady proporcjonalności, istotne z perspektywy problematyki podnoszonej w niniejszym wniosku są poglądy Trybunału Konstytucyjnego wypowiedziane w cyt. wyżej wyroku z dnia 14 października 2009 r. (sygn. Kp 4/09), w którym Trybunał podkreślił, że „ustawodawca, dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób karania, pozbawiając przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie kreując w to miejsce innych, adekwatnych gwarancji, które zainteresowany mógłby uruchomić. Sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej wymierzającej karę pieniężną za przekroczenie prędkości w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę chronioną jednostki. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy - Prawo o ruchu drogowym art. 140a1 ust. 1-3, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje ponadto, że wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza zasadę zaufania, należy uwzględniać, rekonstruując wzorzec sprawiedliwego (rzetelnego) postępowania sądowego. Konstytucyjne prawo do sądu oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku. A zatem ukształtowanie procedury sądowej w nierzetelny sposób może, z uwagi na przedmiot, do którego odnosi się regulacja (procedura sądowa), naruszać prawo do sądu, a jednocześnie z uwagi na to, że władza publiczna działa tu poprzez legislację (tworzenie prawa), i skutek, jaki nierzetelność procedury wywołuje w społecznym odbiorze (naruszenie zaufania) – może naruszać art. 2 Konstytucji (wyrok TK z dnia 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06).

Standardów adekwatnych gwarancji procesowych poszukiwać zatem również należy w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu, jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka i praworządności oraz jeden z fundamentów państwa prawnego, obejmuje w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem, 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie. Wypowiadając się w kwestii znaczenia prawa do sądu w aspekcie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że na zasadę sprawiedliwości proceduralnej składają się w szczególności następujące wymagania: 1) możliwości bycia wysłuchanym, 2) ujawniania w sposób czytelny motywów rozstrzygnięcia, co ma zapobiegać jego dowolności i arbitralności oraz 3) zapewnienia uczestnikowi postępowania przewidywalności jego przebiegu (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK ZU 3/A/2005, poz. 29; z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7; z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 61). Treść art. 45 ust. 1 Konstytucji bywa wprost utożsamiana z pojęciem sprawiedliwości proceduralnej, wyrażającej się w możliwości ochrony interesów na adekwatnej drodze sądowej (wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU nr 5/A/2007, poz. 48). Efektywny sąd, to taki, który rozpozna sprawę w rozsądnym terminie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. (sygn. akt P 49/06) utrzymał pogląd, że „art. 45 ust. 1 Konstytucji (w zakresie, w jakim dotyczy prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury) uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji, który gwarantuje każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu

o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej” (zob. wyrok TK z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52). W orzecznictwie TK padło nawet stwierdzenie o identyczności treści art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji (zob. wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81). Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, łącznie więc jej przepisy i przepisy Konstytucji wyznaczają standard, który musi być spełniany przez ustawodawcę, normującego kwestie związane z dostępem do sądu (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14)”.

W kontekście zapewnienia adekwatnych gwarancji procesowych nie sposób także pominąć orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wypracowanego na gruncie art. 78 Konstytucji. Jak stanowi Trybunał Konstytucyjny „zakres normowania tego przepisu obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem, czy przed niesądowym organem władzy publicznej, jak i bez względu na ich główny lub uboczny charakter (zob. wyrok TK z 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110, cz. III, pkt 3.4.1). Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku o sygn. SK 33/12, <[z] art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji jednoznacznie wynika skierowany do prawodawcy postulat takiego kształtowania procedur, aby było przewidziane w nich prawo wniesienia przez stronę środka zaskarżenia. Zgodnie z orzecznictwem TK, do istoty analizowanego prawa należy możliwość uruchomienia weryfikacji orzeczenia i decyzji zapadłych w pierwszej instancji. Ustawodawca ma zatem obowiązek nie tylko umożliwić zainteresowanej stronie prawo do wniesienia środka zaskarżenia od orzeczenia lub decyzji wydanych w pierwszej instancji, ale i umożliwić organowi rozpatrującemu środek zaskarżenia merytoryczną ocenę prawidłowości uprzednio rozstrzygniętej sprawy. Trybunał przypomina w tym miejscu pogląd wyrażony w wyroku z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99 (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, cz. III, pkt 2), że <konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków

zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu>”(wyrok TK z dnia 24 lutego 2015 r., sygn. K 34/12). Trybunał Konstytucyjny utrwalił ponadto pogląd, że „w myśl art. 78 zdanie drugie Konstytucji określanie trybu zaskarżania należy do ustawodawcy, któremu pozostawiony został margines swobody decyzyjnej, zarówno co do szczegółów trybu (terminy, wymagania proceduralne, koszty), jak i wyboru modelu środka zaskarżenia i jego skutków prawnych. To nie znaczy, że ustawodawca ma niczym nieograniczoną swobodę wyboru. Zasada instancyjności może bowiem zostać naruszona nie tylko przez wyłączenie możliwości wniesienia środka odwoławczego, lecz także przez ustanowienie takich wymogów formalnych tego środka, skutkiem których jego skuteczne wniesienie staje się nadmiernie utrudnione. "Utrudnienie winno być uznane za nadmierne (a zatem sprzeczne z art. 78 Konstytucji) jeśli spełnienie wymogów formalnych jest bardzo trudne dla strony (...)" - (wyrok z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14). Środek musi więc być realnie dostępny. Ponadto musi być efektywny, to znaczy musi stwarzać realną możliwość oceny rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji i dokonania jego uchylecia bądź zmiany” (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2014 r., SK 25/13, OTK-A z 2014 Nr 3, poz. 33).

Przewidziana przez ustawodawcę 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 powołanych wyżej standardów z następujących przyczyn.

Po pierwsze, rozwiązanie przyjęte w art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c ustawy o kierujących pojazdami, 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. Ma to określone konsekwencje praktyczne. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której kierowca obwiniony o popełnienie wykroczenia z art. 92a kodeksu wykroczeń nie przyjmuje mandatu karnego i zostaje 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. Sędzia, jako podmiot najlepiej znający okoliczności zdarzenia i posiadający najpełniejszą wiedzę o sprawcy, zobowiązany jest do indywidualizacji kary. *Ad casu* mogłoby się okazać, iż kara orzekana w postępowaniu wykroczeniowym mogłaby w pełni spełnić swoje zadania, a obligatoryjne zatrzymanie prawa jazdy może nieść za sobą zbyt daleko idące konsekwencje w sferze życiowej czy majątkowej jednostki (por. W. Zontek, *Orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego rodzaju - uwagi na marginesie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 2007 r., III KK 437/06*, Studia i analizy Sądu Najwyższego, Tom II, Warszawa 2008). Następuje oderwanie represji od przesłanek, czy to o charakterze ekskulpacyjnym, czy egzoneracyjnym. Okoliczności takie jak stan wyższej konieczności (kierowca wiozący ciężko chore dziecko do szpitala) pozostają bez znaczenia dla jej stosowania. W przypadku zawodowych kierowców, czy przedsiębiorców, dla których pojazd stanowi narzędzie zarobkowania, rozwiązanie to powoduje automatyczne uniemożliwienie wykonywania zawodu, przyczyniając się do pogorszenia stanu majątkowego, a może doprowadzić do definitywnego zakończenia kariery zawodowej. Nie można tu zatem w ogóle mówić o jakiegokolwiek racjonalizacji karaniami. Ani stopień winy, ani społecznej szkodliwości, ani poziom karygodności nie mają tu żadnego znaczenia. Reakcja społeczna może być wręcz odwrotna do zakładanej przez

ustawodawcę. Nadmierna surowość zakazu budzi naturalny sprzeciw i może prowadzić do jego ignorowania, a nawet otwartego kwestionowania jego sensu i w efekcie podważenia autorytetu prawa (por. W. Zontek, *Ibidem*). Z automatyzmem cechującym decyzję starosty została zespolona administracyjno – sądowa (SKO i WSA) jej kontrola, która ogranicza się jedynie do kwestii legalności jej wydania. Jednostka nie może więc uruchomić efektywnej kontroli odwoławczej od nałożonego środka represji.

Na marginesie jedynie wypada zauważyć, że kwestionowane powyżej automatyzm i obligatoryjność cechują również samą decyzję policjanta zatrzymującego prawo jazdy na zasadzie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ustawodawca powierzył funkcjonariuszowi Policji reglamentację dobra jednostki, nie zawarł natomiast jakichkolwiek regulacji o charakterze materialnoprawnym, które krępowałyby go w zakresie korzystania z ustawowej kompetencji decydowania o odebraniu prawa jazdy. Ustawa nie określa bowiem w ogóle przesłanek, którymi powinien się on kierować zatrzymując prawo jazdy (stan zagrożenia, pora dnia, natężenie ruchu). Ustawodawca poprzestał wyłącznie na wskazaniu w ustawie tego, iż sam fakt ograniczenia dobra jednostki ma miejsce, organu uprawnionego do zastosowania tego ograniczenia i przekroczeniu dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Nie określił natomiast podstawowych elementów treściowych ograniczenia dobra jednostki. 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.

Tymczasem Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09 wskazał, że reżim administracyjny nie może prowadzić do automatyzmu karania bazującego na czystej postaci obiektywizmu. Powinny być brane pod uwagę takie okoliczności ekskulpujące i egzoneracyjne, jak stan wyższej konieczności, czy kontratypu. Trybunał uznał w tym wyroku, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz

systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego (art. 140am ust. 2 dodany do ustawy - Prawo o ruchu drogowym) w sytuacji, gdy kary pieniężne cechuje duża restrykcyjność (wysoki próg, automatyczna multiplikacja), a system nakładania punktów jest pozbawiony gwarancji weryfikacji (brak adekwatnych procedur, niezbędnych przy automatyzmie działania, brak klauzul egzoneracyjnych - stan wyższej konieczności) - jest rozwiązaniem nieproporcjonalnym i zbyt rygorystycznym. Trybunał w w/w wyroku podkreślił, że sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej wymierzającej karę pieniężną za przekroczenie prędkości w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mogłyby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w chronioną sferę jednostki.

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. Brak proporcji pomiędzy surowością sankcji, a jej celem ujawnia się również w tym, że gdyby dążyć do maksymalizacji efektywności tej sankcji, to należałoby ją zawsze stosować w odniesieniu do każdego rodzaju pojazdów, którymi sprawca, choćby potencjalnie, może się poruszać w ruchu lądowym, powietrznym i wodnym. Jednak ustawodawca nie wprowadził takiego rozwiązania. Warto również podkreślić brak proporcji pomiędzy dobrem chronionym w wypadku czynu, o którym mowa w art. 92a k.w. lub 97 k.w., a surowością sankcji administracyjnej przewidzianej w zaskarżonym przepisie. Dobrem tym jest bezpieczeństwo i porządek w komunikacji. Podstawową zaś zasadą przy kryminalizacji danego zachowania (stosowania represji) jest spowodowanie co najmniej zagrożenia dla chronionego dobra prawnego. Prawo karne, stanowiąc tradycyjnie reakcję na patologię już dokonaną, koncentruje się na wartościach istotnych dla danej społeczności w konkretnym czasie. Z tego względu naruszenie tzw.

dóbr prawnie chronionych jest zarówno źródłem powstania regulacji prawnokarnych, jak i wyznacza dopuszczalny ich zasięg (D. Gruszecka, *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia: Analiza karnistyczna*, Warszawa 2012, s. 18). Podkreślając sprzeczność zaskarżonych regulacji z poczuciem sprawiedliwości, należy zauważyć, że jeżeli sprawca poważnie i realnie zagroził bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, musi ponieść tego konsekwencje. Tymczasem do zastosowania sankcji, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami dochodzi zawsze i obligatoryjnie, pomimo tego, że zagrożenie bezpieczeństwa w komunikacji nie było ani realne, ani poważne. Wystarczy tu choćby wskazać przykład kierowcy poruszającego się w nocy pustą, szeroką jezdnią na terenie wprawdzie zabudowanym, ale charakteryzującym się np. zabudową przemysłową, gdzie zwyczajowo nigdy nie ma o tej porze żadnego ruchu pojazdów, czy pieszych. Mogą zatem wystąpić sytuacje, w których stosowanie przedmiotowej sankcji prowadzi do zbyt daleko idących konsekwencji wykraczających poza cele kary.

Po drugie, brak należytych gwarancji procesowych w niniejszej sprawie spowodowany jest przewidzianym trybem skargi na decyzję starosty w kontekście czasokresu zatrzymania prawa jazdy na okres 3 miesięcy, 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.

W aspekcie cywilnym powodować zaś może uruchomienie postępowań odszkodowawczych od Skarbu Państwa. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w których obywatele bezprawnie pozbawieni przez kilka miesięcy prawa jazdy w trybie art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c. ustawy o kierujących pojazdami występować będą na zasadzie art. 417¹ § 2 k.c. o odszkodowania zarówno w zakresie poniesionych szkód, jak i utraconych korzyści. Odszkodowania te mogą okazać się dotkliwe dla Skarbu Państwa, zwłaszcza w przypadku osób, dla których prawo jazdy jest niezbędne w celach wykonywania pracy.

Mając na względzie powyższe, w moim przekonaniu, art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1 c. ustawy o kierujących pojazdami w zw. z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 53 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest niezgodny z art. 2, z art. 45 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji.

III.

Kończąc rozważania w zakresie problematyki będącej przedmiotem niniejszego wniosku, zaakcentować należy, że cel, jakim kierował się ustawodawca wprowadzając w życie zakwestionowane w niniejszym wniosku przepisy tj. zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jest pożądanym i powszechnie akceptowanym. Wniosek w niniejszej sprawie nie może być postrzegany jako wyraz dezaprobaty wobec intencji, jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając w życie zakwestionowane przepisy. Osiągnięcie przez ustawodawcę wskazanego celu musi jednak odbywać się za pomocą środków zgodnych z prawem konstytucyjnym oraz międzynarodowym, w duchu poszanowania praw i wolności obywatelskich.

W moim przekonaniu zaskarżone przepisy nie spełniają powołanych w petitum wniosku standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych i w tym stanie rzeczy wniesienie wniosku okazało się konieczne.

W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny podzielił zarzuty podniesione w niniejszym wniosku, na zasadzie art. 190 ust. 3 Konstytucji, zwracam się o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów o 18 miesięcy, tak by ustawodawca miał możliwość dokonania stosownych zmian prawa, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo w ruchu drogowym.