

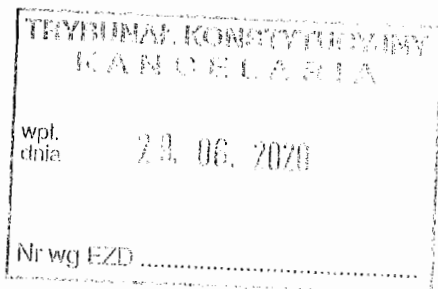


Warszawa, 26 czerwca 2020 r.

SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 4/20

BAS-WAK-200/20



**Trybunał Konstytucyjny**

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej R           Ś z 18 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 4/20), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 341, ze zm.) w zakresie, w jakim zakazuje wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii C oraz C+E, **jest zgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, oraz **jest niezgodny** z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*.

Ponadto, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnoszę o **umorzenie** postępowania w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## Uzasadnienie

### **I. Przedmiot kontroli**

Skarżący R                    Ś                    przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczynił art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 341, ze zm.; dalej: u.k.p. lub ustawa o kierujących pojazdami). Stanowi on: „Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii: [...] 2) AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B; 3) B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D”.

Dodać do tego należy, iż wskazywany w kwestionowanej regulacji art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. przewiduje, że: „Prawo jazdy nie może być wydane osobie [...] w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu”.

### **II. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego**

Treść skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem oraz dołączone do niej dokumenty pozwalają na zrekonstruowanie następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy skarżącego.

Sąd Rejonowy w K                    , prawomocnym wyrokiem z                    marca 2016 r. (sygn. akt                    ), uznał skarżącego za winnego popełnienia przestępstwa z art. 178a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1950, ze zm.; dalej: k.k.), polegającego *in concreto* na prowadzeniu w ruchu lądowym pojazdu mechanicznego                    , znajdując się w stanie nietrzeźwości. Za czyn ten wymierzono skarżącemu karę grzywny, a ponadto „na podstawie art. 42 § 2 k.k. w zw. z art. 43 § 1 k.k.” orzeczono wobec niego „środek

karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii « » na okres lat". Jednocześnie, z mocy art. 63 § 4 k.k., na poczet tego środka karnego zaliczono „okres zatrzymania dokumentu prawa jazdy – od dnia października 2015 roku”. Należy mieć tu na uwadze, że w sprawie tej, jeszcze przed wydaniem wyroku, zatrzymano skarżącemu posiadane prawo jazdy

które zostało przekazane Staroście

Wobec zapadnięcia powyższego wyroku Starosta – działając na podstawie art. 182 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2019 r. poz. 676, ze zm.; w brzmieniu: „Organ, do którego przesłano orzeczenie zawierające zakaz prowadzenia pojazdów, zobowiązany jest cofnąć uprawnienia do ich prowadzenia w orzeczonym zakresie oraz nie może wydać tych uprawnień w okresie obowiązywania zakazu”) i art. 103 ust. 1 pkt 4 u.k.p. („Starosta wydaje decyzję administracyjną o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami w przypadku [...] orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów”) – wydał decyzję z czerwca 2016 r. (znak ) o cofnięciu skarżącemu uprawnień „w zakresie kat. prawa jazdy”.

W dniu czerwca 2016 r. skarżący skierował do Starostwa Powiatowego wniosek o „zwrot zatrzymanego prawa jazdy z wyszczególnionymi kategoriami nie objętymi sądowym zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych”. Starosta , po rozpatrzeniu owego wniosku, powołując się m.in. na art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., decyzją z sierpnia 2016 r. (znak ) odmówił skarżącemu „zwrotu prawa jazdy z uprawnieniami kategorii ”. W uzasadnieniu tej decyzji powołał się zaś aprobatywnie na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 6 października 2015 r. (sygn. akt II SA/Bk 369/15), gdzie wywiedziono: „nie ulega wątpliwości, że u podstaw wprowadzenia rozwiązań prawnych z art. 12 ust. 2 u.k.p. było wyeliminowanie z ruchu drogowego osób, które znacząco zagroziły bezpieczeństwu w komunikacji (m.in. nietrzeźwych kierujących). Trudno bowiem zaakceptować pogląd, że osoba posiadająca orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów kategorii B mogłaby w okresie obowiązywania tego zakazu korzystać z uprawnień do prowadzenia innych pojazdów (np. kategorii C) i nadal stwarzać zagrożenie w ruchu. [...] dodać też należy, że nie jest możliwe uzyskanie uprawnienia kategorii C oraz C+E, jeśli kierujący nie posiada uprawnienia kategorii B. Wynika to wprost z art. 11 ust. 4 pkt 1 i 2 u.k.p.”. Starosta , bazując na tym

poglądzie, przyjął że „osobie, wobec której orzeczony został środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów kat. B, nie może zostać zwrócone prawo jazdy obejmujące uprawnienia w zakresie kat. C, C+E”.

Od powyższej decyzji skarżący wywiódł odwołanie. Rozpatrujące je Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C , decyzją z września 2016 r. , utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję, wskazując jako podstawę prawną m.in. art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 2 pkt 2 u.k.p. W uzasadnieniu wywiódło zaś: „Wykładnia językowa przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, a więc wyraźne rozciągnięcie względem osoby ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy skutków orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na inne kategorie niż objęte zakazem, ale także racje celowościowe omawianych rozwiązań legislacyjnych, wyrażające się w potrzebie zapewnienia bezpieczeństwa w komunikacji nakazują przyjąć, iż w przepisach art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami wyrażony został jednoznaczny nakaz nie wydawania przez organ administracyjny osobom ubiegającym się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy w czasie trwania orzeczonego sędownie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, obejmującego m.in. kategorię , wprost wyszczególnioną w przepisach art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami”. W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C , w trakcie obowiązywania sądowego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii , skarżący nie może prowadzić także pojazdów mechanicznych kategorii , i w związku z tym nie może żądać zwrotu dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami kategorii , . „Tego bowiem wyraźnie zakazał ustawodawca przepisem art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami [...], obligując organ administracyjny do nie zwracania w takim wypadku zatrzymanego dokumentu”. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C podkreśliło, że: „Celem [...] unormowań art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami jest wykluczenie z ruchu drogowego kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, zwłaszcza jeżeli uczynili to znajdując się w stanie nietrzeźwości, a cel ten realizuje przyjęte w tym przepisie rozwiązanie o rozszerzeniu skutków orzeczonego wyrokiem sądu karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, na kategorie prawa jazdy nie objęte zakazem, w okresie obowiązywania zakazu”.

Od powyższej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C... skarżący wywiódł skargę. Rozpoznający ową skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny w L..., wyrokiem z... stycznia 2017 r. (sygn. akt...), oddalił ją. W uzasadnieniu stwierdził zaś prawidłowość kwestionowanego przez skarżącego rozstrzygnięcia, czyniąc uwagi zbieżne z poczynionymi przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w C... . Dodał do tego m.in., że: „Trudno sobie wyobrazić, by racjonalny ustawodawca pozbawiając prawa do kierowania pojazdami... kategorii... zezwolił na prowadzenie pojazdów... kategorii... i...”.

Od wskazanego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L... skarżący wywiódł skargę kasacyjną, która następnie – wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z... lutego 2019 r. (sygn. akt...) – została oddalona. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że materialnoprawną podstawą decyzji organów były art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., które – wedle oceny tego Sądu – zostały prawidłowo zinterpretowane i zastosowane w sprawie skarżącego. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, iż: „[...] skutek zdarzenia prawnego, jakim jest skazanie prawomocnym wyrokiem, w którym orzeczono wobec danej osoby zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie danej kategorii, może być rozciągnięty na inne jej uprawnienia do prowadzenia pojazdów. Sam fakt skazania skarżącego i orzeczenie wobec niego środka karnego może wywołać różne, niezależne od siebie skutki prawne na gruncie innych niż prawo karne gałęzi prawa. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy [u.k.p. – uwaga własna] nie pozostawia wątpliwości, że wolą ustawodawcy było wywołanie w tym wypadku dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej poprzez uniemożliwienie osobie z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów określonej kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii [...]. Niezasadne jest zatem twierdzenie skarżącego, że odmowa zwrotu skarżącemu prawa jazdy kategorii..., stanowi niedopuszczalne rozszerzenie decyzją administracyjną sankcji karnej orzeczonej wyrokiem sądu karnego”.

### **III. Zarzuty skarżącego**

Skarżący zarzuca, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. „narusza zasadę sprawiedliwości społecznej i zasadę ponownego orzeczenia kary za ten sam czyn

[skarżącemu chodzi tu o zakaz ponownego orzeczenia kary za ten sam czyn – uwaga własna] wyrażone w art. 2 Konstytucji, zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji, zasadę sprawiedliwego procesu wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zasadę, iż to sądy sprawują wymiar sprawiedliwości wyrażoną w art. 175 ust. 1 Konstytucji”.

W ocenie skarżącego do uchybienia wskazanym wzorcom kontroli doszło w ten sposób, że na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. odmówiono mu „zwrotu prawa jazdy z uprawnieniami kategorii , ”, pomimo tego, iż wyrokiem sądu karnego został orzeczony wobec niego „środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii na lat”. Ów środek karny, jak wywodzi się w skardze konstytucyjnej, „nie obejmował zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów, tylko określonej kategorii pojazdów, a mimo to odmówiono mu zwrotu prawa jazdy z uprawnieniami , , chociaż orzeczony środek karny zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii tych nie dotyczył, dotyczył tylko kategorii ”.

Skarżący podkreśla, że odmawiając mu zwrotu „prawa jazdy kategorii i , mimo iż nie miał cofniętych uprawnień do kierowania pojazdami kategorii i , pozbawiono go możliwości wykonywania pracy na stanowisku . Został przeniesiony na inne, dużo mniej płatne stanowisko pracy”. To zaś ma oznaczać, że został on „podwójnie ukarany” i „nastąpiło naruszenie zasady *ne bis in idem*”. W innym miejscu skargi konstytucyjnej wywodzi się natomiast, iż art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. „narusza zasadę zakazu ponownego karania za to samo zdarzenie, to jest zasadę *ne bis in idem*. *Ne bis in idem* oznacza zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zasada ta nie jest wprost wyrażona w przepisach Konstytucji, ale jest wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji). Wskazać trzeba, iż jedyną przesłanką wymierzenia dodatkowej sankcji administracyjnej w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy kategorii i R Ś było jego uprzednie ukaranie za jego zachowanie przez sąd powszechny (Sąd Rejonowy w K [...])”.

Ponadto skarżący stwierdza naruszenie zasady „prawidłowej legislacji zawartej w art. 2 Konstytucji [...] poprzez wprowadzenie R Ś w błąd co do jego sytuacji prawnej. Gdyby wiedział on, że nie zostanie mu zwrócone prawo jazdy kategorii i przez Starostę , składałby od wyroku Sądu

Rejonowego w K. apelację”. W innym miejscu skargi konstytucyjnej wątek ten jest rozwijany przez wskazanie, że naruszenie „zasady prawidłowej legislacji” ma polegać na „ustanowieniu przepisów pozostających we wzajemnej sprzeczności tj. z art. 42 Kodeksu karnego [skarżącemu chodzi tu zapewne o sprzeczność art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. z art. 42 k.k. – uwaga własna] i mogących skutkować wprowadzaniem obywateli w błąd co do ich sytuacji prawnej. Przepis art. 42 Kodeksu karnego pozostawia sądowi rozstrzygnięcie czy wobec sprawcy, w konkretnym stanie faktycznym należy orzec zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, czy też ograniczyć zakres tego zakazu”. Skarżący akcentuje tu, że sąd karny „uwzględnił jego sytuację zawodową i rodzinną i nie orzekł zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów, tylko zakaz prowadzenia pojazdów kategorii , pozostawiając mu pozostałe kategorie i ”. W tym kontekście w skardze konstytucyjnej wywodzi się, że „za sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego uznać należy takie stanowienie prawa, gdy ustawodawca z jednej strony w przepisach Kodeksu karnego wprost wskazuje, że dolegliwość środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych może być ograniczona do pojazdów określonego rodzaju, a z drugiej w przepisach prawa administracyjnego wprowadza obligatoryjne i nie dopuszczające jakichkolwiek wyjątków pozbawianie faktycznych uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi na drogach publicznych i położonych w strefach zamieszkania oraz w ś...ach ruchu. Poprzez takie stanowienie prawa ustawodawca pozbawia obywateli możliwości podejmowania racjonalnych decyzji mających wpływ na ich sytuację prawną”.

W skardze konstytucyjnej przyjmuje się także „naruszenie zasady podziału i równowagi władz, w tym władzy ustawodawczej i sądowniczej, bowiem art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami godzi w autonomię sądu karnego w zakresie kształtowania represji karnej wobec R Ś ”. Skarżący, rozwijając ten zarzut, podnosi, że sąd karny przy orzekaniu środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów określa jego zakres przedmiotowy, w tym podejmuje decyzję, iż dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego wystarczy ograniczyć ten zakaz do pojazdów określonego rodzaju. W takich okolicznościach „wprowadzenie przez prawodawcę w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami obligatoryjnego i nieprzewidującego jakichkolwiek wyjątków zakazu zwracania osobom wobec, których orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów kat. B, dokumentów potwierdzających posiadanie przez nich uprawnienia

do kierowania pojazdami w zakresie praw jazdy pozostałych kategorii uznać należy za oczywiste naruszenie zasady podziału i równowagi władz, w tym władzy ustawodawczej i sądowniczej, bowiem godzi w autonomię sądu karnego w zakresie kształtowania represji karnej. W tym więc zakresie ustawa o kierujących [pojazdami – uwaga własna] w sposób automatyczny rozszerza miarkowaną przez sąd powszechny represję karną”. Skarżący stwierdza ponadto, że przez kwestionowaną regulację „ustawodawca dał wyraz braku zaufania do trafności orzeczeń podejmowanych przez sądy powszechne na podstawie art. 42 Kodeksu karnego”. Regulacja ta – w jego ocenie – *de facto* niweczy „treść orzeczenia wypracowanego przez sąd powszechny w zakresie w jakim sąd ten doszedł do wniosku, iż w realiach danej sprawy i odnośnie do danego konkretnego sprawcy wystarczającym będzie ograniczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do pojazdów określonego rodzaju”. Wobec takiego stanu rzeczy skarżący stwierdza naruszenie przez kwestionowaną regulację art. 10 ust. 1 Konstytucji, co w jego przekonaniu oznacza jednocześnie uchybienie art. 175 ust. 1 Konstytucji i wyrażonej tam zasadzie, iż to sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, gdyż następuje oderwanie „dolegliwości faktycznie ponoszonych przez R                      Ś                      od treści orzeczenia wydanego w jego sprawie przez sąd”.

W końcu skarżący uważa też, że zostało naruszone jego prawo do „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gdyż pomimo rozpatrzenia jego sprawy przez sąd powszechny (Sąd Rejonowy w K                      ) i orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów kategorii                      , to na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami organ administracyjny rozszerzył R                      Ś                      zakaz prowadzenia pojazdów na zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów, odmawiając mu zwrotu prawa jazdy kategorii                      i                      nie objętych zakazem orzeczonym przez sąd powszechny”.

#### **IV. Analiza formalnoprawna**

1. W ramach analizy formalnoprawnej należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że nie każdy przepis Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli przepisów kwestionowanych w skardze konstytucyjnej. Wynika to bezpośrednio z treści art. 79 ust. 1 Konstytucji, gdzie mowa o naruszeniu przez kwestionowany akt normatywny konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego. W konsekwencji



wzorcem kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną mogą być tylko takie przepisy Konstytucji, które normują określoną wolność lub prawo (ewentualnie także obowiązek). Pogląd taki jest utrwalony w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, gdzie stwierdza się m.in., że: „Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że «skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa konstytucyjne». Naruszenie musi nastąpić na skutek tego, że akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie lub decyzja dotyczące skarżącego, jest niezgodny z normą konstytucyjną gwarantującą określoną wolność lub prawo konstytucyjne. W konsekwencji nie każdy przepis Konstytucji może być wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi. Zakres wzorców w tym postępowaniu ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa lub określających obowiązki, a zatem «będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania» (wyrok z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2). Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał, że właściwego wzorca kontroli w postępowaniu skargowym nie stanowią «normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia»” (wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 79/06).

Mając na uwadze powyższe, skonstatować trzeba, iż w niniejszej sprawie kontroli merytorycznej nie poddają się zarzuty skarżącego, zgodnie z którymi art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. narusza „zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej wyrażonej w art. 10 ust. 1 Konstytucji” oraz „zasadę, iż to sądy sprawują wymiar sprawiedliwości wyrażoną w art. 175 ust. 1 Konstytucji”, co wiąże się w skardze konstytucyjnej przede wszystkim z ingerencją w „autonomię sądu karnego w zakresie kształtowania represji karnej”. Wszak zarzuty te bazują na art. 10 ust. 1 Konstytucji („Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”) oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji („Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”), które to przepisy mają charakter ustrojowy i skierowane są do organów władzy publicznej. Nie wyrażają one zatem przysługujących jednostkom konstytucyjnych praw podmiotowych, co w konsekwencji oznacza, że same w sobie nie mogą stanowić podstawy skargi konstytucyjnej (zob. np. w odniesieniu do art. 10

ust. 1 Konstytucji – wyrok TK z 13 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 53/04, gdzie wywiedziono, że przepis ten „jest skierowany do organów władzy publicznej. Nie może stanowić podstawy skargi konstytucyjnej, nie sformułowano w nim bowiem przysługującego skarżącej konstytucyjnego prawa podmiotowego”, a także w odniesieniu do art. 175 ust. 1 Konstytucji – postanowienie TK z 17 września 2008 r., sygn. akt SK 100/06, w którym stwierdzono, że przepis ten wyraża „zasadę sądowego wymiaru sprawiedliwości”, co stanowi zasadę ustrojową i nie kreuje „jakichkolwiek praw podmiotowych jednostki, z czego wynika niemożność czynienia z nich normatywnej podstawy dla konkretnych praw lub wolności”).

W takim stanie rzeczy w charakterze konkluzji należy stwierdzić, że postępowanie niniejsze w zakresie badania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 10 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji powinno zostać **umorzone**, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: ustawa o TK).

2. Wśród zarzutów niekonstytucyjności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. pojawia się i taki, zgodnie z którym regulacja ta narusza „zasadę sprawiedliwego procesu wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Uzasadnienie tego zarzutu sprowadza się w zasadzie do stwierdzenia, że zostało naruszone prawo skarżącego do „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gdyż pomimo rozpatrzenia jego sprawy przez sąd powszechny (Sąd Rejonowy w K ) i orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów kategorii , to na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami organ administracyjny rozszerzył R Ś zakaz prowadzenia pojazdów na zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów, odmawiając mu zwrotu prawa jazdy kategorii i nie objętych zakazem orzeczonym przez sąd powszechny”.

Tak skonstruowany zarzut jawi się jako wysoce niejasny. Trudno wszak dociec na czym w istocie polega zarzucane naruszenie „zasady sprawiedliwego procesu”, dekodowanej przez skarżącego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Raczej nie może tu chodzić o niesprawiedliwość rozpatrzenia sprawy przez sąd powszechny, który orzekł środek karny zakazu prowadzenia pojazdów. W tym zakresie skarżący nie formułuje bowiem jakichś skonkretyzowanych zastrzeżeń. A jeśli tak, to zarzucane naruszenie „zasady sprawiedliwego procesu” należy odnosić do procedowania przez

organy administracyjne, które stosowały kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulację i – wedle twierdzeń tej skargi – „rozszerzyły R                      §                      zakaz prowadzenia pojazdów”. Problem jednak w tym, że taki zarzut należałoby wiązać nie – jak czyni to skarżący – z naruszeniem „zasady sprawiedliwego procesu” z art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale z naruszeniem rzetelnej procedury administracyjnej, wywodzonej z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15). W ramach takiego zarzutu skarżący winien przedstawić argumentację wykazującą, iż ustawodawca w kwestionowanym zakresie unormował postępowanie administracyjne w taki sposób, że nie zapewnia ono konstytucyjnego standardu rzetelności. Przy czym należałoby tu uwzględnić, że zasadniczo rzecz biorąc wprowadzanie przez ustawodawcę w ramach odpowiedzialności administracyjnej sankcji bezwzględnie oznaczonych (niepodlegających miarkowaniu), które organ musi (obligatoryjnie) wymierzyć w razie naruszenia prawa, jest co do zasady konstytucyjnie legitymowane (zob. np. wyroki TK z: 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09; 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12). Tego wszystkiego w analizowanej skardze konstytucyjnej i jej uzasadnieniu zabrakło, co sprawia, iż jest ona obarczona istotną wadą formalnoprawną.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, że: „[...] skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Skarżący powinien zatem, czego w niniejszej sprawie zabrakło, sprecyzować swoją krytykę (ujemną ocenę, zastrzeżenia) – zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński,

*Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 113-114. Krytyka ta powinna zaś bazować na konkretnych, merytorycznych i przekonujących argumentach (zob. np. postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09), „które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej między normami prawnymi – tymi, wynikającymi z zaskarżonych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego oraz konstytucyjnymi, statuującymi określone prawo lub wolność przysługującą skarżącemu” (postanowienie TK z 24 lipca 2002 r., sygn. akt SK 44/01). Tym bardziej, że Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie (zob. m.in. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienie TK z 25 lutego 2015 r., sygn. akt Tw 37/14).

Konfrontacja wskazanych wymogów odnoszących się do uargumentowania stawianych przez skarżącego zarzutów z treścią uzasadnienia analizowanej skargi konstytucyjnej wiedzie do wniosku, że skarga ta nie spełnia warunku formalnego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Jak już wskazano, skarżący postawił zarzut niekonstytucyjności, który należy wiązać w istocie z naruszeniem rzetelnej procedury administracyjnej (wywodzonej z art. 2 Konstytucji), jednakże nie poparł go odpowiednią argumentacją.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że postępowanie niniejsze w odniesieniu do omawianego tu zarzutu sprzeczności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinno zostać **umorzone** – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. W skardze konstytucyjnej zarzuca się m.in., że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. „narusza zasadę sprawiedliwości społecznej”, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Zarzut ten nie znajduje jednak żadnej konkretyzacji, co oznacza, że należy go potraktować jako pozbawiony uzasadnienia w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK. Stąd też i w tym zakresie postępowanie niniejsze powinno zostać **umorzone** – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. Poczynione wyżej uwagi nakazują ograniczyć dalszą analizę merytoryczną skargi konstytucyjnej do dwóch zarzutów, które spełniają warunki formalnoprawne.

Pierwszy z nich to zarzut sprzeczności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*. W ramach tego zarzutu w szczególności należy zwrócić uwagę na twierdzenie skarżącego, iż kwestionowana regulacja „narusza zasadę zakazu ponownego karania za to samo zdarzenie”, co ma polegać na tym, że za ten sam czyn najpierw orzeczono wobec niego środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii , a następnie wymierzono mu dodatkową sankcję administracyjną w postaci „odmowy zwrotu prawa jazdy kategorii i ”. W ten sposób skarżący miał zostać „podwójnie ukarany” za to samo, a „jedyną przesłanką wymierzenia dodatkowej sankcji administracyjnej w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy kategorii i R Ś było jego uprzednie ukaranie za jego zachowanie przez sąd powszechny”.

Z kolei drugi poddający się merytorycznej ocenie zarzut to zarzut sprzeczności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. z art. 2 Konstytucji, co ma polegać na tym, iż skarżący został wprowadzony „w błąd co do jego sytuacji prawnej”. Owo wprowadzenie w błąd miało mieć miejsce na etapie postępowania przed sądem karnym, kiedy to skarżący, wobec którego orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii , nie był świadomy, że „nie zostanie mu zwrócone prawo jazdy kategorii i przez Starostę ”. Na tym tle skarżący stwierdza, że art. 42 k.k. jest sprzeczny z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. i właśnie ta sprzeczność może „skutkować wprowadzaniem obywateli w błąd co do ich sytuacji prawnej”. Rzeczona sprzeczność przejawia się według skarżącego w tym, że art. 42 k.k. pozwala sądowi karnemu ograniczyć zakres zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, co nastąpiło w sprawie skarżącego, zaś art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. niweczy to ograniczenie poprzez obligatoryjny zakaz zwrotu prawa jazdy innych kategorii niż objęte środkiem karnym. Tak skonstruowany zarzut sprzeczności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. z art. 2 Konstytucji w skardze konstytucyjnej opisywany jest jako naruszenie „zasady prawidłowej legislacji”. Wydaje się jednak, że bardziej poprawne i precyzyjne byłoby mówienie tu o naruszeniu, zakodowanej w art. 2 Konstytucji, zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (na co pozwala obowiązująca w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której dla rekonstrukcji zgłoszonych

zarzutów decydujące znaczenie ma istota przedstawionej sprawy, nie zaś jej oznaczenie – zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06 i przywołane tam inne orzeczenia TK). Skarżącemu chodzi tu wszak o swoistą pułapkę prawną, wiążącą się z wprowadzeniem go w błąd co do zakresu pojazdów mechanicznych, których nie może prowadzić. Takie zaś sytuacje należy rozpatrywać w kategoriach zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

## V. Wzorce kontroli

1. Wskazanie jako wzorca kontroli art. 2 Konstytucji wymaga rozważenia, czy skarżący z przepisu tego wyprowadza taką treść normatywną, która nie wynika z bardziej szczegółowej regulacji ustawy zasadniczej. Trzeba bowiem pamiętać, że w obowiązującej Konstytucji wyraźnie zapisano wiele reguł i zasad, które w poprzednim stanie prawnym wyprowadzane były z klauzuli demokratycznego państwa prawnego. W takich wypadkach – jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny – „nie ma już konieczności odwoływania się do ogólnej formuły art. 2 konstytucji, a podstawą orzekania o konstytucyjności mogą być szczegółowe postanowienia konstytucyjne (np. art. 38, art. 45 czy art. 51). Zarazem jednak szereg treści składających się na istotę «demokratycznego państwa prawnego» nie została odrębnie wyrażona w szczegółowych postanowieniach konstytucyjnych. Nadal więc treści te mogą i powinny zostać wydobywane z art. 2 konstytucji. Wszędzie bowiem tam, gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; por. też E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 340 i n. oraz przywołane tam orzecznictwo TK).

2. Analiza skargi konstytucyjnej wraz z uzasadnieniem prowadzi do konkluzji, że skarżący – przywołując jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji – wyprowadził z niego zasadę *ne bis in idem*. Taki zabieg interpretacyjny należy uznać za trafny. Faktycznie bowiem z art. 2 Konstytucji można wyprowadzić kluczową dla tzw. prawa represyjnego zasadę *ne bis in idem*, która nie została wyrażona *expressis verbis* w żadnym przepisie ustawy zasadniczej. Stanowisko to znajduje oparcie

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym m.in. w wyroku z 15 kwietnia 2008 r. (sygn. akt P 26/06), w którym – odwołując się do wcześniejszych judykatów – wywiedziono: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego «zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego, toteż jest elementem zasady państwa prawnego. Wszelkie odstępstwa od tej zasady, w szczególności zaś stworzenie organowi władzy publicznej kompetencji do dwukrotnego zastosowania środka represyjnego wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn, stanowiłoby naruszenie regulacji konstytucyjnych» [...]. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto zatem, że zasada *ne bis in idem*, jako podstawowa zasada prawa karnego, wynika jednoznacznie z art. 2 Konstytucji i stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej” (zob. też np. wyroki TK z: 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03).

Bliższej charakterystyki zasady *ne bis in idem* Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 18 listopada 2010 r. (sygn. akt P 29/09). Potwierdził w nim po raz kolejny, że źródeł tej zasady na gruncie polskiej ustawy zasadniczej poszukiwać należy w zasadzie państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Określił również jej treść i znaczenie, wskazując że „wyraża ona zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego”, a „podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi [...] naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, 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”. Ponadto zauważył, że oprócz art. 2 Konstytucji, zasada ta znajduje swoje umocowanie również w obowiązujących bezpośrednio w polskim systemie prawnym art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Jedną z nowszych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego na temat zasady *ne bis in idem* jest wypowiedź zawarta w wyroku z 21 października 2014 r. (sygn. akt P 50/13). Potwierdzono w niej, że normatywnym źródłem rzeczony zasady jest art. 2 Konstytucji, a jej treść polega na zakazie „podwójnego karania tej samej osoby

za popełnienie tego samego czynu zabronionego". Tym samym zasada *ne bis in idem* stanowi „gwarancję, że nikt nie będzie pociągany po raz kolejny do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony”. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie, iż: „[...] procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji”.

Wymaga podkreślenia, co wynika już z powyższego przeglądu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, że wyprowadzana z art. 2 Konstytucji zasada *ne bis in idem*, zakazująca ponownego karania tej samej osoby za ten sam czyn, odnosi się nie tylko do ponownego wymierzenia kary kryminalnej za przestępstwo, lecz dotyczy również ponownego zastosowania innych środków represyjnych, w tym m.in. sankcji administracyjnej (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06). Słusznie zatem zauważa Sąd Najwyższy w – podjętej w składzie siedmiu sędziów – uchwale z 17 grudnia 2008 r. (sygn. akt I KZP 27/08): „[...] źródła zasady *ne bis in idem* nie można ograniczać wyłącznie do materii unormowanej w Kodeksie postępowania karnego. Znajduje ona zastosowanie we wszystkich postępowaniach, w których przewidziane jest stosowanie środków o charakterze represyjnym [...]”.

3. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie powinno ulegać wątpliwości, że w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zawiera się zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ona „na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć



możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. też np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego...*, s. 346-351; W. Sokolewicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33 i n.).

## **VI. Analiza zgodności**

1. Merytoryczną analizę zarzutów skargi konstytucyjnej rozpocząć należy od ustalenia zawartości normatywnej kwestionowanego art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. Regulacja ta nakazuje stosowanie art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p., który zakazuje wydania prawa jazdy osobie, wobec której orzeczono prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu, także względem osób ubiegających się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii: AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy

kategorii B; B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D.

Oznacza to m.in., że osobie, wobec której orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B (kategoria ta obejmuje: a) pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t, z wyjątkiem autobusu i motocykla; b) zespoły pojazdów złożone z pojazdu, o którym mowa w lit. a, oraz z przyczepy lekkiej; c) zespoły pojazdów złożone z pojazdu, o którym mowa w lit. a, oraz z przyczepy innej niż lekka, o ile łączna dopuszczalna masa całkowita zespołu tych pojazdów nie przekracza 4250 kg, z zastrzeżeniem ust. 2; d) pojazdy określone dla prawa jazdy kategorii AM, a więc motorowery i czterokołowce lekkie), w okresie obowiązywania tego zakazu, nie można wydać nie tylko prawa jazdy kategorii B, ale także prawa jazdy kategorii C (kategoria ta obejmuje: a) pojazdy samochodowe o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t, z wyjątkiem autobusu; b) zespoły pojazdów złożone z pojazdu, o którym mowa w lit. a, oraz z przyczepy lekkiej; c) pojazdy określone dla prawa jazdy kategorii AM, a więc motorowery i czterokołowce lekkie) oraz prawa jazdy kategorii C+E (kategoria ta obejmuje pojazdy określone w prawie jazdy kategorii C łącznie z przyczepą [przyczepami]). Przy czym dotyczy to osób ubiegających się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy oraz o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy.

Innymi słowy, z mocy kwestionowanej regulacji, osoba, wobec której sąd powszechny zawęził środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do kategorii B, nie będzie mogła prowadzić – w okresie obowiązywania tego zakazu – nie tylko pojazdów objętych tą kategorią, ale również pojazdów objętych kategoriami C i C+E. Tu należy wyjaśnić, że unormowany w kwestionowanych przepisach zakaz (odmowa) wydania prawa jazdy jest równoznaczny z niemożnością prowadzenia pojazdów, których owo prawo jazdy dotyczy. Wszak, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 1 u.k.p., warunkiem dopuszczalności kierowania pojazdem jest m.in. posiadanie odpowiedniego dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania tymże pojazdem, a dokumentem takim jest najczęściej prawo jazdy. Tym samym: „Brak posiadania dokumentu stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem stanowi zatem przeszkodę dla legalnego kierowania pojazdem mechanicznym na drogach publicznych oraz na drogach położonych w strefach

zamieszkania oraz w strefach ruchu, czyli uniemożliwia obywatelowi kierowanie pojazdami mechanicznymi na wskazanych wyżej drogach” (wyrok WSA w Poznaniu z 8 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Po 1034/16). Wiele racji jest przy tym w stwierdzeniu, że: „Z punktu widzenia obywatela różnica pomiędzy orzeczoną przez sąd powszechny środkami karnymi w postaci zakazu kierowania pojazdami mechanicznymi (wszelkimi bądź określonego rodzaju), a odmową zwrotu bądź wydania dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi jest zatem stosunkowo niewielka, albowiem oba te rozstrzygnięcia uniemożliwiają mu legalne korzystanie w charakterze kierującego pojazdem z dróg publicznych oraz dróg położonych w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu [...]” (wyrok WSA w Poznaniu z 8 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Po 1034/16).

Co istotne, przewidziane w kwestionowanych przepisach swoiste poszerzenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych następuje na podstawie decyzji administracyjnej i ma charakter obligatoryjny, tj. organ administracyjny nie może od takiego poszerzenia odstąpić (zob. np. wyrok WSA w Krakowie z 9 października 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 644/19, gdzie wywiedziono: „Rozstrzygnięcie w przedmiocie prawa jazdy w sytuacji objętej przepisem art. 12 ust. 2 wyżej wymienionej ustawy [u.k.p. – uwaga własna] nie jest objęte uznaniem administracyjnym [nie zależy od uznania rozstrzygającego organu i rozważenia przez niego różnych okoliczności życiowych wskazanych przez skarżącego, np. okresu posiadania prawa jazdy, wykonywania działalności gospodarczej, itp.], lecz obliguje organ do zastosowania wynikających z niego sankcji w przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych dla których wymagane jest prawo jazdy kat. B”).

2. Przedstawiona powyżej regulacja zdeterminowała sytuację prawną skarżącego. Wszak – jak już była o tym szerzej mowa – posiadał on prawo jazdy kategorii , , , które zostało mu zatrzymane w toczącym się wobec niego postępowaniu karnym i przekazane Starości . Następnie Sąd Rejonowy w K. prawomocnie orzekł wobec skarżącego środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych tylko kategorią , co skutkowało decyzją administracyjną Starosty o cofnięciu skarżącemu uprawnień w zakresie kategorii i prawa jazdy. W związku z tym skarżący

wystąpił do Starosty o zwrot zatrzymanego prawa jazdy z wyszczególnionymi kategoriami , , które to kategorie nie były objętymi orzecznym sądownie zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych. Starosta , stosując art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p., odmówił skarżącemu zwrotu prawa jazdy z uprawnieniami kategorii , , co zostało następnie podtrzymane w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Taki stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego, z uwagi na konkretny charakter kontroli konstytucyjności w niniejszym postępowaniu, przekłada się na dopuszczalność i konieczność zakresowego badania zgodności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. z art. 2 Konstytucji. Wszak w sprawie skarżącego nie mieliśmy w szczególności do czynienia ani z osobą ubiegającą się o wydanie prawa jazdy, ani też z osobą ubiegającą się o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy, o których to osobach stanowi art. 12 ust. 2 u.k.p. W sprawie tej chodziło jedynie o osobę ubiegającą się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy. Ponadto wobec skarżącego znalazła zastosowanie tylko ta część art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., która odnosi się do zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii i skutkuje zakazem wydania prawa jazdy kategorii oraz .

Wobec powyższego w niniejszym postępowaniu kontroli należy poddać art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. w zakresie, w jakim zakazuje wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii oraz . Tym samym przedmiotem kontroli będzie wyłącznie taka sytuacja prawna, w której wobec osoby posiadającej prawo jazdy kategorii oraz i orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , co przełożyło się na zakaz wydania tej osobie także prawa jazdy kategorii oraz .

3. Podkreślenia wymaga, że interpretacja, zgodnie z którą art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. zakazuje wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii oraz , jest powszechnie prezentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przy czym w tym zakresie argumentuje się za pomocą wykładni

językowej art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., a także wykładni celowościowej, w ramach której podnosi się, iż w perspektywie *ratio legis* (wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji czy też zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji) nie sposób wyobrazić sobie, aby ustawodawca, pozbawiając prawa do kierowania pojazdami (kategoria ), zezwolił jednocześnie na prowadzenie pojazdów

(kategorie i ) – zob. np. wyroki NSA z: 14 września 2017 r., sygn. akt I OSK 2715/16; 13 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3181/15; 5 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 688/16; 6 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 1860/17; 8 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 2034/17; 15 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2711/17; 17 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1985/17; 14 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1388/18; 21 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1882/18; 24 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 3811/18; wyrok WSA w Warszawie z 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 116/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 147/19; wyrok WSA w Rzeszowie z 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1181/19; wyroki WSA w Łodzi z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 973/19 i z 31 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 931/19; wyrok WSA w Gdańsku z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 779/19; wyrok WSA w Poznaniu z 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 686/19.

Na tym tle za zupełnie odosobnione należy uznać stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8 marca 2017 r. (sygn. akt II SA/Po 1034/16), w którym zakwestionowano powyższą wykładnię poprzez przyjęcie, że regulacje art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. „w zakresie w jakim uniemożliwiają zwrócenie kierującemu pojazdami prawa jazdy kategorii, których nie objął środek karny orzeczony wobec kierującego przez sąd powszechny” naruszają art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji, a przez to nie powinny być stosowane. Incydentalność takiego stanowiska została trafnie skonstatowana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, który w wyroku z 14 maja 2019 r. (sygn. akt II SA/Bd 147/19) zasadnie zauważył, iż „orzeczenie to miało charakter odosobniony, a przedstawione w nim rozważania prawne nie zostały zaaprobowane w późniejszym, jednolitym i utrwalonym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Odnótować również należy, że na aktualności straciły kontrowersje co do tego, czy art. 12 ust. 2 u.k.p. znajduje zastosowanie tylko do osoby, która ubiega się

o wydanie prawa jazdy potwierdzającego istnienie uprawnień, których nie posiadała w chwili prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie karne, czy też obejmuje również osoby ubiegające się o wydanie prawa jazdy potwierdzającego istnienie uprawnień posiadanych w chwili prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie karne (innymi słowy, czy art. 12 ust. 2 u.k.p. stosuje się wyłącznie do tych, którzy po raz pierwszy ubiegają się o wydanie prawa jazdy, czy też także do posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami, nabyte jeszcze przed orzeczeniem sądu karnego, które zostały następnie cofnięte lub zatrzymane). Problem ten ujawnił się na gruncie art. 12 ust. 2 u.k.p. w poprzednim brzmieniu („Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie prawa jazdy kategorii [...]”) i został jednoznacznie rozwiązany przez samego ustawodawcę w drodze ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970), która nadała art. 12 ust. 2 u.k.p. brzmienie: „Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii [...]” (obowiązujące do dziś). Po tej nowelizacji bezsporne jest już, że art. 12 ust. 2 u.k.p. odnosi się także do tych osób, które ubiegają się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy potwierdzającego istnienie posiadanych wcześniej uprawnień. Kwestię tę dostrzegł i opisał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 14 maja 2019 r. (sygn. akt II SA/OI 255/19): „Przepis ten (art. 12 ust. 1 pkt 2 [u.k.p. – uwaga własna]) w pierwotnym brzmieniu budził wątpliwości, czy dotyczy w związku z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. tylko zakazu wydania prawa jazdy osobie w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, czy też osób ubiegających się o nowe uprawnienia. Na tle tej regulacji w orzecznictwie sądów administracyjnych dochodziło do rozbieżności w ocenie zakresu obowiązywania zakazów. W niektórych rozstrzygnięciach prezentowane było stanowisko, w myśl którego zakazy te dotyczyły zarówno osób ubiegających się o nowe uprawnienia, jak i osób już wcześniej je posiadających (por. wyrok WSA w Rzeszowie z 11 września 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 530/13, WSA w Olsztynie z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 754/13 publ. na stronie orzeczenia.nsa.gov.pl), w innych, że regulacja ta dotyczy wyłącznie osób, które po raz pierwszy ubiegają się o wydanie prawa jazdy określonej kategorii (por. wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27 marca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 145/14, WSA w Bydgoszczy z dnia 8 kwietnia

2014 r., sygn. akt II SA/Bd 2/14, dostępne w CBOSA). Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach podzielił pierwszy z poglądów, że zakaz dotyczy zarówno osób ubiegających się o wydanie uprawnień, jak i posiadających wcześniej te uprawnienia (por. wyroki NSA w sprawach o sygn. akt: I OSK 382/14, I OSK 678/14, I OSK 888/14, I OSK 2514/14, dostępne CBOSA). Przedstawione rozbieżności usunął ustawodawca ustawą z 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2014 r. poz. 970). W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej (druk sejmowy nr 1957) wyjaśniono, że proponowane zmiany ujednoczą stosowanie przepisów ustawy o kierujących w zakresie wydawania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami. Art. 1 pkt 4 lit. b ustawy zmieniającej nadał nowe brzmienie art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami [...]. W porównaniu do poprzedniego brzmienia obecnie dyspozycja tego przepisu obejmuje nie tylko osoby ubiegające się o wydanie prawa jazdy, ale także osoby ubiegające się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy oraz o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy określonej kategorii – czyli osoby, które stosowne uprawnienia wcześniej już posiadały” (zob. także wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 147/19).

W związku z tym, że – jak wskazano wyżej – interpretacja, zgodnie z którą art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. zakazuje wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii C oraz C+E, jest powszechnie prezentowana w orzecznictwie sądów administracyjnych, należy się nią kierować przy analizie postawionego w niniejszym postępowaniu zagadnienia konstytucyjnego. Wszak – jak zauważa Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 6 września 2001 r. (sygn. akt P 3/01) – „utrwalona praktyka sądowa dotycząca interpretacji przepisów prawnych, zwłaszcza gdy jest ona dość jednoznaczna, wskazuje na treść stosowanego prawa, a więc na wolę ustawodawcy, choćby teoretycznie istniała możliwość innej wykładni. Ocenie powinna podlegać wola ustawodawcy wynikająca z literalnego brzmienia przepisu prawnego oraz ukształtowanej na jej bazie wykładni. Przy braku rozbieżności prawnych w interpretacji przepisów prawa, utrwaloną w praktyce treść prawa należałoby traktować jako odpowiadającą woli ustawodawcy. W takim też zakresie podlega ona kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją”. Zatem w niniejszym postępowaniu przyjąć należy takie rozumienie kwestionowanego stanu prawnego,

jakie wynika z jednolitego i utrwalonego orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych, i właśnie przy takim rozumieniu dokonać kontroli jego konstytucyjności.

4. Jak już była o tym szerzej mowa, w ocenie skarżącego, art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. uchybia zasadzie zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Ma to polegać na tym, że regulacja ta wprowadza „w błąd co do [...] sytuacji prawnej”, gdyż osoba, wobec której jest orzekany środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , nie ma świadomości, iż nie zostanie jej zwrócone także prawo jazdy kategorii i .

Tak sformułowany zarzut jawi się jako nieprzekonywający. Wszak, czego skarżący zdaje się nie dostrzegać, każdy kierowca, który korzysta z uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych w ruchu drogowym, powinien znać stosowne przepisy w tym zakresie, na czele z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.) oraz ustawą o kierujących pojazdami. Bez znajomości tych przepisów nie jest bowiem możliwe prawidłowe funkcjonowanie w ruchu drogowym jako kierowca. Wymaga przy tym podkreślenia, że – w myśl art. 83 Konstytucji – „Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Warunkiem realizacji tego obowiązku jest zaś znajomość tego prawa. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 listopada 2001 r., (sygn. akt P 2/01): „[...] publikacja aktu normatywnego w dzienniku urzędowym (Dzienniku Ustaw albo Monitorze Polskim) tworzy domniemanie, iż treść regulacji jest powszechnie znana. Należy bowiem przypomnieć rzymską paremię *ignorantia iuris nocet*, przejętą i zakorzenioną w polskim systemie prawnym jako fikcja powszechnej znajomości prawa. Zgodnie z tą konstrukcją intelektualną przyjmuje się, że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji i zachowań prawo i nie może powoływać się na jego nieznaną dla uzasadnienia własnych działań albo zaniechań. Podważenie tej konwencji, a więc przyjęcie, że nieznaną prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania prowadziłyby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej”.

Wobec powyższego należy przyjąć, że każdy kierowca, w tym także skarżący, powinien znać art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. i tym samym mieć świadomość, że dalszą prawną konsekwencją orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia



pojazdów mechanicznych objętych kategorią jest zakaz wydania tak ukaranej osobie także prawa jazdy kategorii oraz . Wymaga przy tym podkreślenia, że ustalenie takiego stanu prawnego nie nastręcza większych wątpliwości, gdyż konstrukcja art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. nie jest skomplikowana, a jego zawartość normatywna nie wzbudza obecnie wątpliwości, o czym świadczy już przedstawiona wyżej jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych.

W takim stanie rzeczy nie można twierdzić, jak czyni się to w skardze konstytucyjnej, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa tylko z tego powodu, iż skarżący, wobec którego orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , nie był świadomy, że „nie zostanie mu zwrócone prawo jazdy kategorii i przez Starostę ”. Brak takiej świadomości, jeśli faktycznie zachodził, nie jest bowiem wynikiem wprowadzenia skarżącego przez ustawodawcę w błąd (zastawienia przez niego swoistej pułapki prawnej), lecz skutkiem zaniechania zapoznania się z obowiązującymi przepisami prawa.

Chybione jest przy tym twierdzenie skarżącego jakoby zachodziła sprzeczność między kwestionowanym art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. a podstawą prawną orzeczenia środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów z art. 42 k.k. Wszak przepisy te nie kolidują, lecz pozostają w takiej relacji, w której art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. określa dalsze konsekwencje, a więc niejako dopełnia art. 42 k.k. Ta ostatnia regulacja jest podstawą orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, który może zostać ograniczony – jak miało to miejsce w sprawie skarżącego – do pojazdów objętych kategorią . Z kolei kwestionowana regulacja, aktualizująca się w razie orzeczenia tego środka karnego, przewiduje dodatkowo, że w takiej sytuacji nie będzie można wydać także prawa jazdy kategorii oraz . Mamy tu zatem do czynienia nie ze sprzecznością, ale – o czym będzie jeszcze szerzej mowa – z uzupełnieniem sankcji karnej (środka karnego) dodatkową sankcją administracyjną. To zaś rodzi problem prawny innego rodzaju niż sprzeczność przepisów (o czym poniżej).

Wobec poczynionych uwag stwierdzić należy, iż art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. w zakresie, w jakim zakazuje wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa

jazdy kategorii oraz , **jest zgodny** z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

5. Przechodząc do oceny zarzutu skarżącego, iż art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. pozostaje w sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*, przede wszystkim należy zauważyć, że przewidziany w kwestionowanych przepisach zakaz wydania prawa jazdy jest powszechnie kwalifikowany w orzecznictwie sądów administracyjnych jako sankcja administracyjna. Przykładowo Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 31 stycznia 2020 r. (sygn. akt III SA/Łd 931/19) stwierdził, że: „Przepis art. 12 ust. 2 u.k.p. nie pozostawia [...] wątpliwości, że wolą ustawodawcy było wywołanie w tym wypadku dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej, poprzez uniemożliwienie osobie z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania nimi”. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 stycznia 2020 r. (sygn. akt I OSK 1882/18) wywiódł: „[...] organy i Sąd słusznie przyjęły, że skutek powyższego orzeczenia spełniona została przesłanka zawarta w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. i odmówiły skarżącemu wydania prawa jazdy w zakresie kategorii C i C+E w okresie w jakim obowiązuje orzeczony zakaz prowadzenia pojazdów w zakresie kategorii B. Powyższe sankcje administracyjne wynikają wprost z treści cytowanych przepisów i mimo, że wykraczają one poza orzeczony w prawomocnym wyroku środek karny, to odmowna decyzja w tym zakresie stanowi realizację ustawowego zakazu wydania lub zwrotu wnioskowanego przez skarżącego dokumentu [...] Z przepisu art. 12 ust. 2 u.k.p. jasno wynika, że wolą ustawodawcy było wywołanie w tym wypadku dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej poprzez uniemożliwienie osobie z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania nimi”. Tytułem dalszej egzemplifikacji wskazać można na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 9 stycznia 2020 r. (sygn. akt II SA/Rz 1181/19), w którym przyjęto: „Z mocy [...] art. 12 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy [u.k.p. – uwaga własna] konsekwencją orzeczenia środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów objętych prawem jazdy kategorii B jest ustawowe

rozszerzenie zakazu (w ramach sankcji administracyjnej w postaci decyzji o odmowie wydania lub zwrotu dokumentu prawa jazdy) również na inne kategorie prawa jazdy, w tym także na te, co do których sąd karny nie orzekł zakazu prowadzenia pojazdów, albo co do których zakaz ten wyłączył. Wniosek taki znajduje wsparcie w literalnej treści art. 12 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy, jak również w zasadzie «dwutorowości» karnoprawnego i administracyjnoprawnego sankcjonowania naruszenia obowiązków ustawowych. Z jednej strony ustawodawca przewidział stosowanie sankcji karnej za czyn polegający na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości (kara oraz środek karny za popełnienie przestępstwa z art. 178a k.k.), a z drugiej strony wprowadził roszczenie sankcjonowania powyższego czynu przez sankcję administracyjną. Przejawem tego rodzaju sankcji, wymierzonej niezależnie od sankcji karnej, są wspomniane wyżej przepisy art. 12 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust. 2 ustawy. Niewątpliwie u podstaw tego rodzaju «dwutorowości» stoją różne cele związane ze specyfiką sankcji karnych i administracyjnych (represyjne, prewencyjne, ochronne, inne) jako narzędzi osiągania stanu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym. Trzeba również tu podkreślić, że źródłem ograniczenia uprawnień osób ubiegających się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy nie jest w tym wypadku sam wyrok karny, lecz norma ustawowa, która podlega konkretyzacji za pośrednictwem decyzji o odmowie wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy». Tym samym „rozwiązanie ustawowe” z art. 12 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. to „podstawa do nałożenia – niezależnej od sankcji karnej – sankcji administracyjnej w drodze decyzji administracyjnej”. Ponadto zob. m.in. wyroki NSA z: 14 września 2017 r., sygn. akt I OSK 2715/16; 6 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 1860/17; 8 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 2034/17; 10 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 1335/17; 17 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1985/17; wyroki WSA w Poznaniu z: 7 lutego 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 950/18; 21 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 1031/18; 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 686/19; wyrok WSA w Białymstoku z 27 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 39/19; wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 147/19; wyrok WSA w Olsztynie z 14 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 255/19; wyrok WSA w Krakowie z 9 października 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 644/19.

Kierując się utrwaloną linią orzeczniczą sądów administracyjnych w tym zakresie należy zatem na użytek niniejszej sprawy przyjąć, że kwestionowana regulacja normuje sankcję administracyjną, która jest konkretyzowana (wymierzana)

m.in. poprzez decyzję administracyjną o odmowie wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii oraz .

Jednocześnie nie ulega żadnej wątpliwości, że środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (art. 39 pkt 3 k.k.), którego podstawy orzekania ujęto przede wszystkim w art. 42 k.k., jest sankcją karną. O takiej kwalifikacji świadczy już jego formalne zaliczenie przez ustawodawcę do katalogu środków reakcji karnej na przestępstwo, w którym to katalogu znajdują się także kary (według poprzedniej nomenklatury środki karne określano mianem kar dodatkowych).

6. Środek karny zakazu prowadzenia pojazdów, jak już wskazano, jest środkiem reakcji karnej na przestępstwo. Orzeka go sąd karny – najogólniej rzecz ujmując – w razie skazania osoby uczestniczącej w ruchu za przestępstwo przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji (zob. art. 42 § 1 k.k.). Tym samym omawiany środek karny trzeba traktować jako bezpośrednią konsekwencję popełnienia przez skazanego określonego przestępstwa, wymierzaną w wyroku sądu karnego.

Mając to na uwadze, nie sposób jednocześnie nie zauważyć, że dalszą konsekwencją popełnienia przez skazanego tego samego czynu zabronionego jest zastosowanie wobec niego kwestionowanej sankcji administracyjnej. Wynika to z jej konstrukcji normatywnej, polegającej na tym, iż jest ona wymierzana wobec osoby, w stosunku do której orzeczono prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. Zatem mamy tu do czynienia z sekwencją sankcji, zgodnie z którą za dane przestępstwo najpierw sąd karny wymierza środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, a następnie aktualizuje się kwestionowana sankcja administracyjna. Uświadamia to, że u źródła zarówno sankcji karnej, jak i sankcji administracyjnej leży ten sam czyn zabroniony. Gdyby go nie popełniono to nie byłoby możliwe wymierzenie ani sankcji karnej, ani sankcji administracyjnej. Natomiast jego popełnienie daje podstawę do orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, a gdy ten zostanie orzeczony, to powstaje analizowany zakaz wydania prawa jazdy jako sankcja administracyjna.

Przedstawiony powyżej stan prawny nakazuje stwierdzić, że *de lege lata* za ten sam czyn zabroniony wymierzane są dwie sankcje – karna i administracyjna. Przy czym ich wymierzanie następuje w odrębnych postępowaniach. Środek karny

w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych (sankcja karna) orzekany jest w postępowaniu karnym, zaś zakaz wydania prawa jazdy (sankcja administracyjna) w postępowaniu administracyjnym. Mamy tu zatem do czynienia ze zbiegiem dwóch reżimów odpowiedzialności (karnej i administracyjnej), które aktualizują się w odniesieniu do tej samej osoby i dotyczą tego samego czynu. Jednoznacznie unaocznia to sprawa skarżącego, w której – jak już była o tym szerzej mowa – popełnił on przestępstwo polegające na prowadzeniu w ruchu lądowym pojazdu mechanicznego (samochodu), znajdując się w stanie nietrzeźwości (zakwalifikowane z art. 178a § 1 k.k.). Za czyn ten najpierw Sąd Rejonowy w K. orzekł „środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii « » na okres ( ) lat”. W dalszej zaś konsekwencji Starosta odmówił skarżącemu „zwrotu prawa jazdy z uprawnieniami kategorii , ”.

Warto odnotować, że tak zdekodowany i oceniony stan prawny znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 5 lutego 2020 r. (sygn. akt II SA/Po 686/19) dostrzeżono w tym zakresie, że „to samo zdarzenie prawne” (przy czym tym mianem określono nie ten sam czyn zabroniony, ale „fakt skazania skarżącego i orzeczenia wobec niego środka karnego”) „wywołuje różne i niezależne od siebie skutki prawne. Rodzi ono skutki wynikające wprost z przepisów prawa karnego (art. 42 k.k.), jednakże pociąga za sobą też skutki na płaszczyźnie prawa administracyjnego, w postaci przewidzianych w nim sankcji” (analogicznie wyrok NSA z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1882/18). W konsekwencji – jak trafnie zauważają Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 21 lutego 2019 r. (sygn. akt II SA/Po 1031/18) i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 31 stycznia 2020 r. (sygn. akt III SA/Łd 931/19) – „Niewątpliwie w omawianym przypadku dochodzi do zbiegu sankcji karnej i administracyjnej”. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 27 marca 2019 r. (sygn. akt II SA/Bk 39/19) postrzega kwestionowany stan prawny jako „wymierzenie sankcji na drodze administracyjnej” w sytuacji, gdy „jest to sankcja za ten sam czyn, który został prawomocnie osądzony na drodze karnosądowej” (por. wyroki NSA z: 6 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 1860/17; 10 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 1335/17). Tym samym zachodzi tu kumulacja sankcji karnej i administracyjnej za ten sam czyn („kumulacja sankcji karnej w postaci zakazu prowadzenia pojazdów określonych

kategorii oraz sankcji administracyjnej w postaci zakazu wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w odniesieniu do prawa jazdy kategorii odmiennych niż objęte zakazem wynikającym z wyroku karnego”).

7. Ustalenie, czy przedstawiony powyżej zbieg dwóch reżimów odpowiedzialności, które aktualizują się w odniesieniu do tej samej osoby i dotyczą tego samego czynu, odpowiada standardowi wynikającemu z zasady *ne bis in idem*, wymaga wyjaśnienia istoty i charakteru prawnego kwestionowanej regulacji i środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jak już była o tym mowa, w kwestionowanej regulacji unormowano sankcję administracyjną, zaś wskazany środek karny to niewątpliwie sankcja karna. Powstaje jednak pytanie, czy w obu tych wypadkach mamy do czynienia, o czym wspomina Trybunał Konstytucyjny w przedstawionych wcześniej orzeczeniach, ze środkami represyjnymi.

Gdy idzie o środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, to nie ulega najmniejszej wątpliwości, że mamy tu do czynienia ze środkiem represyjnym. Ów środek karny, podobnie jak kary za przestępstwo, pełni wszak funkcję represyjną. Twierdzi się nawet, że jest to środek karny „o bardzo dużym natężeniu funkcji represyjnej” (W. Górowski, M. Szewczyk, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. I, cz. 1, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016, komentarz do art. 42, teza 2). Rzeczona funkcja polega na wyrządzeniu sprawcy za pomocą tego środka karnego dolegliwości polegającej na odjęciu możliwości prowadzenia pojazdów.

Nie da się jednocześnie zaprzeczyć, że także sankcja administracyjna, która w analizowanym wypadku przybrała postać odmowy wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii oraz , zawiera silne akcenty represyjne. Wszak za jej pomocą osobie, której zakazano prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych tylko kategorią , wyrządza się dodatkową dolegliwość polegającą na odjęciu możliwości prowadzenia pojazdów objętych kategoriami oraz . W istocie mamy tu zatem do czynienia z tego samego rodzaju represją, jaka występuje w wypadku środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów. Zarówno orzeczenie owego środka karnego, jak i wymierzenie kwestionowanej sankcji administracyjnej wiedzie do tego, że ukarana osoba nie może prowadzić określonych pojazdów. Oceniając zatem istotę i rzeczywiste

konsekwencje zaskarżonej regulacji, nie zaś tylko jej formalne zaszeregowanie, stwierdzić należy, że pomieszczono w niej środek o charakterze represyjnym. Nie można więc zgodzić się z wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, iż kwestionowana sankcja administracyjna w zakresie celów lub funkcji pozbawiona jest represji (zob. np. wyrok NSA z 10 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 1335/17; wyrok WSA w Białymstoku z 27 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 39/19; wyrok WSA w Poznaniu z 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 686/19).

8. Wymaga ponadto zauważenia, że także na poziomie innych celów i funkcji dopatrzeć się można daleko idącego podobieństwa środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów i kwestionowanej sankcji administracyjnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, iż owa sankcja realizuje cele lub funkcje prewencyjne i zabezpieczające, polegające przede wszystkim na (czasowym) wykluczeniu z ruchu drogowego tych kierowców, którzy swoim zachowaniem wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji. To zaś ma odróżniać tę sankcję od środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (zob. np. wyroki NSA z: 6 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 1860/17; 10 lipca 2018 r., sygn. akt I OSK 1335/17; wyroki WSA w Poznaniu z: 21 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Po 1031/18; 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 686/19; wyrok WSA w Białymstoku z 27 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 39/19; wyrok WSA w Olsztynie z 14 maja 2019 r., sygn. akt II SA/OI 255/19; wyrok WSA w Gdańsku z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 779/19).

Sądy administracyjne, stawiając taką tezę, pomijają jednak to, że także środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów działa prewencyjnie i zabezpieczająco, w tym ma za zadanie wykluczyć z ruchu drogowego kierowców, którzy swoim zachowaniem wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji. Znajduje to potwierdzenie w licznych wypowiedziach Sądu Najwyższego i doktryny prawa karnego. Przykładowo: „*Ratio legis* zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji” (wyroki SN z: 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt V KK 56/08; 5 marca 2009 r., sygn. akt II KK 269/08; 13 października 2011 r., sygn. akt IV KK 201/11); „[...] omawiany środek realizuje cele generalno- i szczególnoprewencyjne. Zazwyczaj wyróżnia się trzy cele zakazu prowadzenia pojazdów w zakresie indywidualnego oddziaływania: 1) eliminacja; 2) wychowanie;

3) odstraszenie. Pierwszy cel osiąga się najskuteczniej w sytuacji, gdy sprawca zostaje trwale pozbawiony możliwości prowadzenia pojazdów. Jednak również terminowe pozbawienie prawa prowadzenia pojazdów skutecznie pełni te funkcję” (W. Zalewski, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2017, komentarz do art. 42, nb. 9); zakaz prowadzenia pojazdów „spełnia [...] przede wszystkim funkcję zabezpieczającą. Zmierza wszak do wyeliminowania z ruchu osób, które z uwagi na popełnione przestępstwo stwarzają dlań zagrożenie” (K. Łucarz, Zakaz prowadzenia pojazdów, [w:] *Środki karne, przepadek i środki kompensacyjne w znowelizowanym Kodeksie karnym*, red. P. Daniluk, Warszawa 2017, s. 284).

9. Poczynione uwagi wiodą do wniosku, że środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów i kwestionowana w niniejszym postępowaniu sankcja administracyjna to środki represyjne o zbieżnych celach i funkcjach. Pamiętać przy tym należy, iż – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki TK z: 29 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 17/97; 4 września 2007 r., sygn. akt P 43/06; 18 listopada 2010 r., sygn. akt P 29/09) – odpowiedzialność i sankcja, formalnie zakwalifikowane jako administracyjne, również są objęte działaniem zasady *ne bis in idem*, jeśli w istocie mają charakter środka represyjnego.

Mając na uwadze powyższe, przypomnieć również trzeba, że – po myśli wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r. (sygn. akt P 50/13) – „[...] procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na określone zachowanie jednostki mają charakter represyjny. Po drugie, jeżeli dwa lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują on te same, czy odmienne cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze represyjnym winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji”. A jeśli tak, to wobec represyjnego charakteru oraz zbieżności celów i funkcji środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów i kwestionowanej w niniejszym postępowaniu sankcji administracyjnej, nie pozostaje nic innego, jak stwierdzić stan niezgodności z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą *ne bis in idem*.



10. Sejm przedstawia zatem w odniesieniu do analizowanej w tym miejscu kwestii stanowisko, iż art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. w zakresie, w jakim zakazuje wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii C oraz C+E, **jest niezgodny** z zasadą *ne bis in idem*, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek