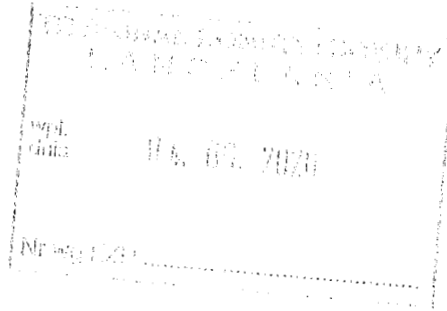




RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 1 września 2020 r.

PK VIII TK 4.2020  
SK 4/20



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną R S. wnoszącego o stwierdzenie niezgodności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 1268) z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) -

### przedstawiam następujące stanowisko:

1) przepisy art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1268) w zakresie, w jakim zakazują 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, są zgodne z, wynikającymi z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadami:

- a) *ne bis in idem*,
- b) zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

### UZASADNIENIE

R            Ś. (dalej także: Skarżący) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, przytoczoną na wstępie niniejszego stanowiska.

Skarga ta została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wyrokiem z dnia (...) marca 2016 r. Sąd Rejonowy w K. w sprawie o sygn. akt (...) uznał R            Ś. za winnego popełnienia przestępstwa z art. 178a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm., dalej: k.k. albo ustawa - Kodeks karny), polegającego na prowadzeniu w ruchu lądowym pojazdu mechanicznego

znajdując się w stanie nietrzeźwości, i za ten czyn orzekł wobec Niego, między innymi, na podstawie art. 42 § 2 k. k. w związku z art. 43 § 1 k.k., środek kamy w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B na okres (...) lat.

Starosta (...) decyzją z dnia (...) sierpnia 2016 r., numer (...) odmówił Skarżącemu zwrotu prawa jazdy z uprawnieniami kategorii    i    . R            Ś. zaskarżył tę decyzję do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C., które decyzję Starosty (...) utrzymało w mocy.

Na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w C. R            Ś. złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L., który wyrokiem z dnia (...) stycznia 2017 r., w sprawie o sygn. akt (...) oddalił skargę.

R Ś. zaskarżył wymieniony wyrok WSA w L. do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Wyrokiem z dnia (...) lutego 2019 r., w sprawie o sygn. akt (...) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie skargę kasacyjną oddalił. W uzasadnieniu tego orzeczenia NSA wskazał, między innymi, iż istotą sporu jest prawidłowość wykładni przepisów prawa materialnego, to jest przepisów art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1268) [dalej: ustawa o kierujących pojazdami]. NSA podkreślił, iż w obowiązującym stanie prawnym organ nie może uwzględnić wniosku o wydanie lub zwrot dokumentu prawa jazdy innych kategorii w okresie obowiązywania orzeczonego przez sąd karny zakazu prowadzenia pojazdów obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B.

W ocenie Skarżącego powołanym wyżej orzeczeniem NSA, „opartym na przepisie art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami, naruszone zostały art. 2 Konstytucji, art. 10 ust. 1 Konstytucji, art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 175 ust. 1 Konstytucji w ten sposób, że (...) [R Ś. - przyp. wł.] odmówiono zwrotu prawa jazdy z uprawnieniami kategorii na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami, mimo iż zgodnie z wyrokiem Sądu Rejonowego (...) [w K. z dnia (...) marca 2016 r., w sprawie o sygn. akt (...) został orzeczony wobec R Ś. - przyp. wł.] środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii (...). Środek karny 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 .

Odmawiając (...) [R Ś. - przyp. wł.] zwrotu prawa jazdy kategorii i , mimo iż nie miał cofniętych uprawnień do kierowania pojazdami kategorii i , pozbawiono go możliwości wykonywania pracy na

stanowisku kierowcy. Został przeniesiony na inne, dużo mniej płatne stanowisko pracy. Został on zatem podwójnie ukarany. Nastąpiło naruszenie zasady *ne bis in idem*. Naruszona została zasada prawidłowej legislacji zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wprowadzenie (...) [R. Ś. - przyp. wł.] 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. - przyp. wł.] apelację (skarga konstytucyjna, s. 2 - 3).

Zdaniem Skarżącego, „[n]astąpiło 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. - przyp. wł.]. Zostało naruszone także prawo (...) [R. Ś. - przyp. wł.] do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gdyż pomimo rozpatrzenia jego sprawy przez sąd powszechny (Sąd Rejonowy [...]) 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. - przyp. wł.] zakaz prowadzenia pojazdów na zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów, odmawiając mu zwrotu prawa jazdy kategorii i nie objętych zakazem orzeczonym przez sąd powszechny” (skarga konstytucyjna, s. 3).

W skardze konstytucyjnej R. Ś. podniósł, że „art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 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)”, oraz wskazał iż „jedyną przesłanką wymierzenia dodatkowej sankcji administracyjnej w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy kategorii i (...) [R. Ś. - przyp.

wł.] było jego uprzednie ukaranie za jego zachowanie przez sąd powszechny (Sąd Rejonowy w K. [...])” [skarga konstytucyjna, s. 7].

Skarżący dodał, że „art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami narusza także zasadę prawidłowej legislacji zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Naruszenie to polega na ustanowieniu przepisów pozostających we wzajemnej sprzeczności tj. z art. 42 Kodeksu karnego 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.

(...) [R                    Ś. - przyp. wł.] nie składał apelacji od wyroku Sądu Rejonowego w K. (...) pomimo wymierzenia mu środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów kategorii    na okres (...). Sąd bowiem uwzględnił jego sytuację zawodową i rodzinną i nie orzekł zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów, tylko zakaz prowadzenia pojazdów kategorii    , pozostawiając mu pozostałe kategorie    i    .

Wobec powyższego za sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego uznać należy takie stanowienia 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 położonych w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu.

Poprzez takie stanowienie prawa ustawodawca pozbawia obywateli możliwości podejmowania racjonalnych decyzji mających wpływ na ich sytuację prawną” (skarga konstytucyjna, s. 7 - 8).

W kolejnym fragmencie skargi konstytucyjnej Skarżący podniósł, że „[r]egulacja zawarta w art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 narusza także art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, ponieważ „[m]echanizm działania art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami narusza (...) wszystkie wskazane przepisy rangi konstytucyjnej”, po czym wyjaśnił, iż „[u]stawodawca w art. 42 Kodeksu karnego pozostawił orzekającemu w sprawie sądowi powszechnemu rozstrzygnięcie czy wobec sprawcy, w konkretnym stanie faktycznym należy orzec zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych, a jeśli tak to jaki ma być przedmiotowy zakres tego zakazu, to jest czy ma on obejmować zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, czy też jedynie zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego przez sąd rodzaju.

Dlatego też jeżeli wobec (...) [R. ... Ś. - przyp. wł.], który posiadał prawo jazdy kategorii , , sąd orzekł zakaz prowadzenia pojazdów do których prowadzenia konieczne jest posiadanie prawa jazdy kategorii , to sąd ten jednoznacznie wskazuje, że z punktu widzenia osiągnięcia celów postępowania karnego - w tym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego - nie jest konieczne dalsze ograniczanie skazanego w zakresie możliwości kierowania pojazdami. Sąd powszechny orzekając w tym zakresie, kieruje się tym, aby wydane rozstrzygnięcie w maksymalnym stopniu sprzyjało zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale jednocześnie nie stanowiło zbyt surowej i niepotrzebnej represji.

W tej sytuacji 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. , 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 - przyp. wł.) w sposób automatyczny rozszerza miarkowaną przez sąd powszechny represję karną” (skarga konstytucyjna, s. 8 - 9).

W opinii Skarżącego, „[p]oprzez wprowadzenie regulacji zawartej w art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami w jej aktualnym brzmieniu, a dotyczącej osób ubiegających się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy ustawodawca dał wyraz braku zaufania do trafności orzeczeń podejmowanych przez sądy powszechne na podstawie art. 42 Kodeksu karnego, przy czym uczynił to nie poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie karnym materialnym na przykład polegających na wyłączeniu możliwości orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego rodzaju, lecz poprzez wprowadzenie odrębnej regulacji administracyjnoprawnej, *de facto* niweczącej 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.

W ten sposób prawodawca naruszył wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej przyznając pierwszej z nich niczym nieuzasadnioną preferencję w rozstrzyganiu indywidualnych spraw konkretnych osób (...), kosztem władzy sądowniczej.

Powyższe stanowiło jednocześnie naruszenie wyrażonej w art. 175 ust. 1 Konstytucji zasady, iż to sądy sprawują wymiar sprawiedliwości, albowiem skutkowało oderwaniem dolegliwości faktycznie ponoszonych przez (...) [R. Ś. - przyp. wł.] od treści orzeczenia wydanego w jego sprawie przez sąd.

Taki sposób ukształtowania art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami w odniesieniu do (...) [R. Ś. - przyp. wł.], który ubiegał się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii uprzednio posiadanych, a

nie objętych orzecznym środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych narusza także wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji zasadę, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 9 - 10).

W końcowym fragmencie uzasadnienia skargi konstytucyjnej Skarżący przypomniał, że „[w] podobnym stanie faktycznym stanowisko w/w zajął w wyroku z dnia 8 marca 2017 roku Sąd Administracyjny w Poznaniu sygn. akt: II SA/Po 1034/16 (LEX nr 2258382 - przyp. wł.). Podnieść również należy, iż w kwestii interpretacji art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami istnieją rozbieżności w orzecznictwie sądów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 marca 2017 roku w sprawie sygn. akt: II SA/Po 1034/16, stwierdził, iż *regulacje zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U z 2016 r. poz. 231), 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Uznać należy, iż art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o kierujących pojazdami w jego aktualnym brzmieniu w odniesieniu do osób ubiegających się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii uprzednio posiadanych, a nie objętych orzecznym środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych czyni iluzorycznym prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, albowiem z jednej strony faktycznie mechanicznie i bezrefleksyjnie zaostrza dolegliwość środka karnego wymierzanego przez sąd powszechny, a jednocześnie wyłącza to zaostrzenie spod jakiegokolwiek realnej kontroli sądowej” (skarga konstytucyjna, s. 10).*



Przepis art. 12 ust. 1 i 2 ustawy o kierujących pojazdami brzmi następująco:

„Art. 12. 1. Prawo jazdy nie może być wydane osobie:

- 1) u której w wyniku badania lekarskiego stwierdzono aktywną formę uzależnienia od alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu;
- 2) w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych - w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu;
- 3) w stosunku do której wydano decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy - w okresie i zakresie obowiązywania tej decyzji;
- 4) posiadającej inny dokument stwierdzający uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym;
- 5) która uzyskała za granicą prawo jazdy, a to prawo jazdy zostało zatrzymane lub uprawnienie do kierowania pojazdami zostało cofnięte - w okresie obowiązywania zatrzymania prawa jazdy lub cofnięcia uprawnienia;
- 6) której prawo jazdy zostało wymienione w trybie art. 97 ust. 1 i 2;
- 7) która rozpoczęła w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, procedurę wymiany prawa jazdy na krajowe prawo jazdy lub procedurę wydania wtórnika polskiego krajowego prawa jazdy.

(...)

2. 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:

- 1) B1 lub B - w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii AM, A1, A2 lub A;

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.”.

W doktrynie prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zgodnie przyjmuje się, że, „[w] świetle wykładni językowej i celowościowej, art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, zakaz prowadzenia pojazdów określonej kategorii wynikający z wyroku sądu karnego musi skutkować odmową zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii stosownie do postanowień tej ustawy (tak NSA w wyr. z 9.12.2015 r., I OSK 678/14, Legalis; WSA w Krakowie w wyr. z 13.12.2016 r., III SA/Kr 1090/16, Legalis; WSA w Lublinie w wyr. z 31.1.2017 r., III/SA/Lu 921/16, Legalis)” [komentarz P. Gensikowskiego do art. 182 Kodeksu karnego wykonawczego, (w:) *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz. 3. wydanie, pod red. J. Lachowskiego*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2018, s. 675 - 676; *vide* też - wyroki NSA z dnia: 14 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1388/18, LEX nr 2767653; 21 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1882/18, LEX nr 2798782; 27 lutego 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 2063/18, LEX nr 3010029 i 29 kwietnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 4400/18, LEX nr 3009310).

W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1388, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „[a]rtykuł 1 pkt 4 lit. b ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U., poz. 970) nadał nowe brzmienie art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, o treści: <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: (...).> W stosunku

do poprzedniego brzmienia dodane zostały słowa: <lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie>.

Wprowadzone zmiany miały na celu ujednoczenie stosowania przepisów ustawy o kierujących pojazdami w zakresie wydawania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami. Pozwala to przyjąć, że **powołana nowelizacja miała na celu doprecyzowanie przepisów rodzących trudności interpretacyjne w praktyce i w orzecznictwie sądowym, w tym poprzez nadanie art. 12 ust. 2 nowego brzmienia, eliminującego wątpliwości w kwestii, czy przepis ten obejmuje swym zakresem tylko osoby ubiegające się o wydanie prawa jazdy, czy także osoby ubiegające się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy (podkr. wł.) oraz o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy określonej kategorii - czyli osoby, które stosowne uprawnienia wcześniej już posiadały.**

Istota niniejszej sprawy sprowadza się do ustalenia, czy zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii rozciąga się również na zakaz prowadzenia pojazdów kategorii i , czy zatem odmowa zwrotu prawa jazdy w zakresie tych kategorii jest zasadna.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego na tle powołanych przepisów nie sposób przyjąć, aby organy mogły wydać inne rozstrzygnięcie niż to, które zapadło w sprawie, a zatem rozstrzygnięcie o odmowie wydania skarżącemu prawa jazdy kategorii i (w rozpatrywanej sprawie sąd karny orzekł wobec skarżącego zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych kategorii za wyjątkiem pojazdów, do których kierowania uprawnia kategoria - przyp. wł.). Prawomocne orzeczenie sądu karnego spowodowało bowiem, że skarżącemu nie można wydać nie tylko prawa jazdy kategorii , ale także tej kategorii, o którą się ubiegał, czyli kategorii i . **W istocie z wyroku sądu karnego wynika dla strony bezpośredni zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii , a pośrednio - poprzez obowiązujący organy administracji publicznej art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami - również zakaz prowadzenia pojazdów kategorii i (podkr. wł.).** Decyzja

organów konkretyzuje jedynie swą treścią obowiązujące wobec skarżącego zakazy z uwzględnieniem przepisów ustawy o kierujących pojazdami. Nie modyfikuje zatem w żaden sposób środka karnego. Uwzględnia jedynie treść ustawy o kierujących pojazdami, zawierającej wykaz dolegliwości będących skutkiem środka karnego orzeczonego przez sąd karny. Oznacza to, że **zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii      pozbawia wszelkich kategorii praw jazdy wymienionych w ustawie (podkr. wł.).**

Za taką wykładnią przemawia zarówno treść przepisów, jak i wykładnia celowościowa. *Ratio legis* zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, zwłaszcza jeżeli zagrożenie dla bezpieczeństwa w ruchu spowodowali znajdując się w stanie nietrzeźwości. Trudno sobie wyobrazić, by ustawodawca pozbawiając prawa do kierowania pojazdami      (kat.      ), zezwolił na prowadzenie pojazdów      (kat.      i      ) [podkr. wł.] - zob. np. wyrok NSA z 13 października 2017 r., I OSK 3181/15 (baza orzeczeń)” [op. cit.].

Istotę problemu przedstawionego w skardze konstytucyjnej R      Ś. można sprowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy ustanowienie sankcji, o której mowa w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami w postaci odmowy zwrotu dokumentu (prawa jazdy) potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi objętymi kategoriami      oraz      , jeżeli wobec Skarżącego orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych tylko kategorią      , narusza art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji (*vide* - postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt Ts 94/19 o nadaniu dalszego biegu skardze konstytucyjnej R      Ś., OTK ZU B/2020, poz. 75).

Trzeba bowiem pamiętać, że, „[z]godnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania (...).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek, wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) [aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393 - przyp. wł.]. Interpretacja art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK prowadzi do wniosku, że przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. **W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego** (podkr. wł.). W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie jest środkiem inicjowania tzw. kontroli abstrakcyjnej - realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie



przez sąd) w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią .

W pozostałym zakresie (w zakresie prawa jazdy kategorii ) skarga konstytucyjna R Ś. nie spełnia więc podstawowej przesłanki jej wniesienia, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Okoliczność ta powoduje konieczność umorzenia postępowania w zakresie, w jakim przedmiotem kontroli Skarżący uczynił normę zakazującą zwrotu prawa jazdy kategorii lub oraz lub w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Jako wzorce kontroli zaskarżonej normy Skarżący wskazał, wywodzone z, zadekretowanej w art. 2 Konstytucji, zasady demokratycznego państwa prawnego:

- zasadę sprawiedliwości społecznej,
- zasadę prawidłowej legislacji, a w istocie (o czym szerzej w dalszej części niniejszego stanowiska) - zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa,

- zasadę *ne bis idem*,

a ponadto, wyrażoną w art. 10 ust. 1 Konstytucji, „zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej i władzy sądowniczej”, „zasadę sprawiedliwego procesu z art. 45 ust. 1 Konstytucji” oraz zadekretowaną w art. 175 ust. 1 Konstytucji „zasadę, iż to sądy sprawują wymiar sprawiedliwości”.

W uzasadnieniu postanowienia z dnia 5 czerwca 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 29/18, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż, „[u]stalenie

przedmiotu skargi konstytucyjnej nie zamyka etapu kontroli formalnoprawnej. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej uwarunkowana jest spełnieniem wymagań ustawowych”, po czym przypomniał, że:

- „[z]godnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK), skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób - zdaniem skarżącego - zostały naruszone (pkt 2), a także **uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3)** [podkr. wł.]”;

- „[b]rak wskazania sposobu naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa oraz brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli **stanowi uchybienie przez skarżącego ustawowej powinności i skutkuje koniecznością umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku** (podkr. wł.)”;

- „[p]rzez samą dopuszczalność wniesienia i merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej nie jest (...) każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie jej norm określających wolności lub prawa”;

- „zarzut naruszenia określonej zasady lub wartości konstytucyjnej czy prawa konstytucyjnego wymaga odpowiedniego uzasadnienia. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez



*inicjatora postępowania przed Trybunałem wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli”;*

*- „[u]zasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu w skardze konstytucyjnej takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów”;*

*- „[w]ymóg właściwego uzasadnienia przez skarżącego zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów stanowi konsekwencję nałożonego na niego przez ustawodawcę ciężaru dowodu; przedstawiana argumentacja winna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa. Trybunał jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi, co w konsekwencji uniemożliwia samodzielne określanie przez Trybunał przedmiotu kontroli, jak i zastąpienie skarżącego w obowiązku określenia sposobu naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności przez kwestionowane w skardze przepisy. Dotyczy to także sytuacji, w której skarżący ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, a nie precyzuje argumentów na potwierdzenie postawionej w skardze tezy” (OTK ZU A/2019, poz. 28).*

Z kolei w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 czerwca 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 19/19, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że *„[s]amoistnym wzorcem kontroli w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej mogą być tylko konstytucyjne przepisy wyrażające wolności lub prawa konstytucyjne, a zatem takie, które statuuje prawa podmiotowe w Konstytucji (...). Skarga konstytucyjna nie może zatem służyć w razie naruszenia praw przyznanych jedynie ustawami lub wynikających wyłącznie z umów międzynarodowych”,* oraz że *„[w] dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się stanowisko, że wzorcami kontroli nie mogą być skargi wyłącznie na naruszenie zasad ustroju państwa (...), kierunki działania organów władzy publicznej (...) lub na naruszenie zasad polityki państwa (...). W*

*niniejszej sprawie Trybunał podtrzymał swoje stanowisko, że jeżeli skarga konstytucyjna jest oparta na naruszeniu zasad ustroju lub przepisów wyrażających normy programowe i zasady polityki państwa, postępowanie powinno zostać umorzone” (OTK ZU A/2019, poz. 31).*

Mając na uwadze powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego należy stwierdzić, że wskazane w skardze konstytucyjnej R.            Ś. jako wzorce kontroli: art. 10 ust. 1 Konstytucji (zasada trójpodziału władzy) i art. 175 ust. 1 Konstytucji (zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości) są przepisami o charakterze ustrojowym i **nie stanowią źródła praw lub wolności jednostki**, w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Skoro zatem art. 10 ust. 1 Konstytucji i art. 175 ust. 1 Konstytucji nie wyrażają praw i wolności obywatela, to zainicjowane skargą konstytucyjną postępowanie w przedmiocie kontroli zgodności przepisów art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , w okresie obowiązywania tego zakazu, zakazują wydania prawa jazdy kategorii . oraz , z art. 10 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Odnośnie natomiast do wskazanych również przez Skarżącego jako wzorce kontroli: „zasady sprawiedliwego procesu wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji” i zasady sprawiedliwości społecznej, **uzasadnienie skargi konstytucyjnej należy uznać za niewystarczające.**

W skardze konstytucyjnej R.            Ś. zarzucił zaskarżonej normie naruszenie Jego prawa „do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gdyż pomimo rozpatrzenia jego sprawy

przez sąd powszechny (Sąd Rejonowy [...]) 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. - przyp. wł.] zakaz prowadzenia pojazdów na zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów, odmawiając mu zwrotu prawa jazdy kategorii i + nie objętych zakazem orzeczonym przez sąd powszechny” (skarga konstytucyjna, s. 3).

W opinii Skarżącego, ustawodawca, wprowadzając zaskarżoną normę „dał wyraz braku zaufania do trafności orzeczeń podejmowanych przez sądy powszechne na podstawie art. 42 Kodeksu karnego, przy czym uczynił to nie poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian w prawie karnym materialnym na przykład polegających na wyłączeniu możliwości orzekania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonego rodzaju, lecz poprzez wprowadzenie odrębnej regulacji administracyjnoprawnej, *de facto* niweczącej 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” (skarga konstytucyjna, s. 9).

Taki sposób ukształtowania art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami narusza, zdaniem Skarżącego „także wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji zasadę, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (skarga konstytucyjna, s. 10).

W innym miejscu skargi konstytucyjnej Skarżący wskazał na naruszenie „zasady sprawiedliwego procesu wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (*vide* - skarga konstytucyjna, s. 1).

Przyjęty przez R Ś. sposób uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżoną normę art. 45 ust. 1 Konstytucji rodzi niepewność co do rzeczywistych intencji Autora skargi konstytucyjnej. Nie wiadomo bowiem, czy zarzut

„niesprawiedliwości proceduralnej” dotyczy postępowania karnego, w którym wymierzono Skarżącemu środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , czy też dotyczy postępowania, w którym organ administracji odmówił Skarżącemu zwrotu prawa jazdy kategorii oraz , których środek karny zakazu nie obejmował.

Można byłoby przyjąć, że opisane zastrzeżenia Skarżącego bardziej „pasują” do postępowania organu administracji niż do postępowania karnego. Jednak gdyby zarzut naruszenia zasady sprawiedliwości proceduralnej miał dotyczyć postępowania organu administracji, źródła tej zasady należało upatrywać w art. 2 a nie w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika bowiem tylko wymóg **sprawiedliwej procedury sądowej** (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., w sprawie o sygn. akt K 24/15, OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 77).

W przedstawionych warunkach R Ś. formułując zarzut naruszenia zasady sprawiedliwego procesu nie tylko nie wskazał adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonej normy, ale też nie przedstawił argumentów wskazujących na to, że postępowanie administracyjne zostało ukształtowane z naruszeniem konstytucyjnego standardu rzetelności.

Powyższe oznacza, że w omawianym zakresie (wzorca kontroli z art. 45 ust. 1 Konstytucji) skarga konstytucyjna R Ś. nie spełnia warunku formalnego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jakim jest uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, co powoduje konieczność umorzenia postępowania w przedmiocie kontroli zgodności przepisów art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu

prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią , w okresie obowiązywania tego zakazu, zakazują wydania prawa jazdy kategorii oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z kolei zarzut naruszenia przez zaskarżoną normę zasady sprawiedliwości społecznej nie został wsparty żadną argumentacją, co oznacza, że również w tym zakresie skarga konstytucyjna R Ś. nie spełnia warunku formalnego z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym i, w konsekwencji, że postępowanie w sprawie kontroli zgodności zaskarżonej normy z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą sprawiedliwości społecznej podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym - wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

**Zarzut naruszenia przez zaskarżoną normę zasady *ne bis in idem*, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.**

Dla przypomnienia w skardze konstytucyjnej Radosław Ś. podniósł, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami „narusza zasadę zakazu ponownego karania za to samo zdarzenie” zaś „jedyną przesłanką wymierzenia dodatkowej sankcji administracyjnej w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy kategorii i (...) [R Ś. - przyp. wł.] było jego uprzednie ukaranie za jego zachowanie przez sąd powszechny (Sąd Rejonowy w K. [...])” [skarga konstytucyjna, s. 7].

Treść i znaczenie zaskarżonych przepisów zostały omówione we wstępnej części niniejszego stanowiska. Niemniej jednak konieczne wydaje się powtórzenie, że w świetle art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami, zakaz prowadzenia pojazdów określonej kategorii wynikający z wyroku sądu karnego

**musi skutkować** odmową zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii, stosownie do postanowień tejże ustawy.

Zasada *ne bis in idem* stanowiła przedmiot licznych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 1 grudnia 2016 r., w sprawie o sygn. akt K 45/14, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[w] Konstytucji nie ma wprost wyrażonej zasady *ne bis in idem*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyprowadzana jest przede wszystkim z art. 2, rzadziej z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i jest elementem zasady państwa prawnego. Trybunał wyraził także pogląd, że zagwarantowanie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji, wiąże się m.in. z zakazem dwukrotnego stosowania sankcji wobec tego samego podmiotu za ten sam czyn.

Zasada *ne bis in idem* ma dwa aspekty, pierwszy - proceduralny, który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą, drugi - zakazie podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą.

Funkcją zasady *ne bis in idem* jest z jednej strony ochrona praw osoby przed nadużywaniem przez państwo *ius puniendi*, tj. ochrona osoby prawomocnie osądzonej w postępowaniu karnym przed ponownym postawieniem jej w stan oskarżenia w sprawie o ten sam czyn, z drugiej zaś ochrona powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych.

Treścią konstytucyjnej zasady *ne bis in idem* jest zakaz ponownego sądzenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą. Stanowi ona tym samym gwarancję, że nikt nie będzie pociągany po raz kolejny do odpowiedzialności karnej za ten sam czyn zabroniony. Wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi

bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego.

Z reguły zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie wtedy, gdy w stosunku do osoby uprzednio ukaranej za popełnienie czynu zabronionego przez prawo karne, wszczyta się postępowanie dotyczące tego samego czynu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* obejmującej nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze sankcji (podkr. wł.). Przy czym ocena, czy dany instrument prawny ma charakter sankcji, należy do Trybunału (...).

Trybunał zwracał uwagę, że sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o charakterze sankcyjnym nie oznacza, że naruszona została zasada *ne bis in idem*. Uznawał na przykład, że pociągnięcie osoby do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa nie zamyka drogi do pociągnięcia tej samej osoby za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej (...). **Istotny jest bowiem także charakter i cel określonego rodzaju odpowiedzialności o charakterze karnym. Odmienności poszczególnych rodzajów odpowiedzialności mogą wykluczać bowiem naruszenie zasady *ne bis in idem*** (podkr. wł.).

Na powyższą zależność zwrócił uwagę Trybunał w sprawie dotyczącej kumulacji dodatkowego zobowiązania podatkowego z odpowiedzialnością karnoskarbową. Stwierdzając brak naruszenia zasady *ne bis in idem*, zwrócił uwagę m.in. na inny cel dodatkowego zobowiązania podatkowego w stosunku do odpowiedzialności za czyn zabroniony na gruncie prawa karnego skarbowego (...).

W ocenie Trybunału, 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 sankcji. Po drugie, jeżeli dwa środki lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmienne cele (podkr. wł.). Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze sankcji winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji” (OTK ZU seria A z 2016 r., poz. 99).*

Z kolei, w uzasadnieniu wydanego w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, wyroku z dnia 21 października 2015 r, w sprawie o sygn. akt P 32/12, Trybunał przypomniał, że „[w] orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podstawowym kryterium odróżniania sankcji karnych i sankcji administracyjnych jest zasadnicza (główna) funkcja, przesądzająca o istocie sankcji, która może oprócz tego realizować inne funkcje i cele. Trybunał za główną funkcję sankcji karnej uznaje represję, czyli odpłatę za popełniony czyn, natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje szeroko rozumianą prewencję (podkr. wł.). Trybunał dostrzega poza główną funkcją sankcji administracyjnej, czyli prewencją, również jej funkcję dopełniającą lub uboczną, którą określa jako represyjną. Zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna pełnią funkcje represyjną i prewencyjną z tym, że w przypadku sankcji karnej funkcja represyjna jest funkcją główną, o tyle w przypadku sankcji administracyjnych funkcją główną jest funkcja prewencyjna (podkr. wł.).

*W prawie administracyjnym sankcja odgrywa ważną rolę, gdyż przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków wynikających z dyrektyw administracyjnych, zapewnia ich poszanowanie i efektywne urzeczywistnianie. <Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do*



*oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne> (wyrok TK z 25 marca 2010 r., sygn. P 9/08) [OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 26 - przyp. wł.]. **Kara administracyjna nie jest zatem odpłatą za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tylko stanowi środek przymusu dla skutecznego wyegzekwowania odnośnego obowiązku** (podkr. wł.).*

*W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się klasyczny podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i odpowiedzialność administracyjną opartą o obiektywne naruszenie prawa* (podkr. wł.). *Utrwalonym poglądem w orzecznictwie Trybunału jest ukształtowanie odpowiedzialności administracyjnej jako odpowiedzialności obiektywnej, a nie opartej o pojęcie winy. **Sankcja administracyjna stanowi skutek stanu niezgodnego z prawem*** (podkr. wł.), *a sankcja karna konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego. W przypadku odpowiedzialności administracyjnej ocena stosunku sprawcy do czynu jest zatem nierelevantna (...). **Odpowiedzialność obiektywna wyklucza możliwość różnicowania sankcji ze względu na stopień winy oraz umożliwia niezróżnicowanie sankcji ze względu na inne okoliczności*** (podkr. wł.) [...].

*Podział na odpowiedzialność karną na zasadzie winy i administracyjną opartą o obiektywne naruszenie prawa wiąże się ściśle z głównymi funkcjami, jakie pełnią odpowiedzialność karna i administracyjna. Jak już wcześniej zostało powiedziane, Trybunał Konstytucyjny za główną funkcję odpowiedzialności administracyjnej przyjmuje funkcję szeroko pojętej prewencji, natomiast w przypadku odpowiedzialności karnej jest to funkcja represyjna, czyli odwet za popełniony czyn zabroniony.*

*Główną funkcją kary o charakterze penalnym jest odwet za działanie niezgodne z prawem. Zasadniczo kary te opierają się na zasadzie winy, dzięki temu sąd, wymierzając daną karę, korzystając z zasady swobodnej oceny materiału dowodowego, może uwzględnić wszystkie okoliczności czynu oraz*

*pobudki zachowania sprawcy, tak aby wymierzona kara (odwet) była proporcjonalna i sprawiedliwa względem popełnionego czynu.*

*W przypadku kary administracyjnej, której główną funkcją jest prewencja, nie zaś odплата za popełniony czyn zabroniony, nie ma konieczności odwoływania się do zasady winy, ponieważ kara administracyjna jest wymierzana za naruszenie porządku prawnego. To właśnie naruszenie obowiązków ustawowych i ustanowionych w drodze aktu administracyjnego, niezależnie od okoliczności tego naruszenia oraz nieuchronność kary administracyjnej, stanowią o prewencyjnej funkcji tej kary. Adresaci norm ustawowych obwarowanych karami administracyjnymi mają świadomość, że naruszenie ustawowo określonych obowiązków wiąże się z nałożeniem konkretnej, zidentyfikowanej kary administracyjnej. Mają również świadomość, że organ administracji wymierzy daną karę niezależnie od stopnia winy podmiotu niedochowującego danego obowiązku. Fakt ten w połączeniu z szybkością postępowania administracyjnego i nieuchronnością kary może w istotny sposób zapobiec nie tylko łamaniu ustawy, ale także przestępstwom lub wykroczeniom, bowiem w niektórych obszarach prawa (o dużym znaczeniu społecznym), tak jak w omawianym przypadku prowadzenia gier hazardowych, dany czyn stanowi nie tylko naruszenie obiektywnego porządku prawnego, ale jednocześnie stanowi zagrożenie dla osób i społeczeństwa, dlatego podlega również odpowiedzialności karnej, karnoskarbowej lub wykroczeniowej. Takie bowiem zachowanie sprawcy naruszenia wymaga sprawiedliwie wyważonej odłaty za dane zachowanie” (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148).*

Ponadto, w uzasadnieniu powołanego wyroku w sprawie o sygn. akt P 32/12, Trybunał wskazał, że *„aby można było mówić o naruszeniu zasady ne bis in idem muszą być spełnione następujące przesłanki: a) tożsamość podmiotowa (ten sam sprawca), b) tożsamość przedmiotowa (ten sam czyn), przy czym chodzi o ten sam czyn, nie zaś o to samo przestępstwo czy wykroczenie,*

*czyli o idem factum, c) czyn zagrożony karą o charakterze odwetowym* (podkr. wł.)” [op. cit.].

Przepisy art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami stanowiły przedmiot analizy Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W jednolitym orzecznictwie NSA przyjmuje się, między innymi, że:

- zgodnie z treścią art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami „organ nie może uwzględnić wniosku o wydanie lub zwrot prawa jazdy innych kategorii w okresie obowiązywania orzeczonego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów w zakresie kategorii B. Skoro wobec danej osoby zastosowano środek karny w tej właśnie postaci to nie jest dopuszczalne wydanie orzeczenia o zwrocie prawa jazdy w zakresie kategorii C i C+E. Źródłem tego ograniczenia nie jest sam wyrok karny, ale norma ustawowa zawarta w cytowanym przepisie i skonkretyzowana w decyzji odmawiającej wydania lub zwrotu prawa jazdy.

Niewątpliwie na mocy powyższych przepisów u.k.p. (ustawy o kierujących pojazdami - przyp. wł.), **skutek zdarzenia prawnego, jakim jest skazanie prawomocnym wyrokiem, w którym orzeczono wobec danej osoby zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie danej kategorii, może (zależy od danej sytuacji faktycznej) być rozciągnięty na inne jej uprawnienia do prowadzenia pojazdów** (podkr. wł.), przy czym skutki te dotyczą zarówno ubiegającego się o wydanie prawa jazdy określonej kategorii, jak i dysponującego już takim dokumentem. Sam jednak fakt skazania strony i orzeczenie wobec niej środka karnego może wywoływać różne, niezależne od siebie skutki prawne na gruncie innych, niż prawo karne, gałęzi prawa. **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** (podkr. wł.) 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.

Za taką interpretacją, jak i zastosowaniem w sprawie wymienionych przepisów, przemawia bowiem nie tylko rygoryzm przepisów i zasad ruchu drogowego, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego i ochronie w szczególności wartości nadrzędnych, takich jak życie i zdrowie ludzkie, ale również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, dopuszczający ustanowienie w ustawie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w sytuacji, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Bez systemu sankcjonowania działań, godzących w tę wartość, jej ochrona nie byłaby zaś możliwa” (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1882/18, *op. cit.*);

- „[w] orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym regulacja zawarta w art. 12 ust. 2 u.k.p. ma istotne uzasadnienie celowościowe. Jej celem jest czasowe wykluczenie z ruchu drogowego tych kierowców, którzy swoim zachowaniem wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, jeżeli uczynili to znajdując się w stanie nietrzeźwości. **Z punktu widzenia racjonalności ustawodawcy, jak również chronionej konstytucyjnie wartości bezpieczeństwa publicznego, nie da się bowiem zaakceptować sytuacji, w której osoba naruszająca w poważnym stopniu zasady ruchu drogowego, mogłaby nadal być użytkownikiem tego ruchu prowadząc bez ograniczeń pojazdy wymagające wyższej kategorii uprawnień, niż te, których czasowo została pozbawiona (podkr. wł.). Nie do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w której osoba z orzeczonym sądownie zakazem prowadzenia pojazdów objętych prawem jazdy danej kategorii mogłaby - w okresie obowiązywania zakazu - wciąż korzystać z innych uprawnień do prowadzenia**

pojazdów i nadal stwarzać zagrożenie w ruchu przez prowadzenie innych pojazdów w stanie nietrzeźwości” (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 2834/17, LEX nr 2670506);

- „organ działający na podstawie wskazanych wyżej przepisów (art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami - przyp. wł.) nie ingeruje w prawomocny wyrok sądu karnego. Przeciwnie, to właśnie prawomocny wyrok sądu karnego, orzekający zakaz prowadzenia pojazdów danej kategorii, leży u podstaw możliwości zastosowania przez organ art. 12 ust. 2 u.k.p. **Zastosowanie tego przepisu opiera się na zupełnie innych przesłankach, gdyż chodzi tu nie o sankcję, lecz o ochronę bezpieczeństwa w ruchu drogowym** (podkr. wł.). Decyzja organu administracji konkretyzuje jedynie obowiązujące (również wobec skarżącego) zakazy, wynikające z przepisów ustawy o kierujących pojazdami, które to dolegliwości są jedynie dalszym skutkiem orzeczonego wobec strony przez sąd karny środka karnego” (*op. cit.*);

- „[z]akaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B pozbawia wszelkich kategorii praw jazdy wymienionych w ustawie. Za taką interpretacją art. 12 ust. 2 pkt 2 u.p.k. przemawia w pierwszym rzędzie wykładnia językowa, która ma pierwszeństwo przed innymi metodami interpretowania przepisów prawa, gdyż normę zachowania wyprowadza się już z treści samego przepisu. Przemawia za nią także wykładnia celowościowa. **Ratio legis zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji. Trudno bowiem przyjąć, że racjonalny ustawodawca pozbawiając prawa do kierowania pojazdami osobowymi kategorii B zezwoliłby np. na prowadzenie pojazdów ciężarowych, czy ciężarowych z przyczepą (kategorii C, C+E)** [podkr. wł.]. Za taką wykładnią, jak i zastosowaniem w sprawie wymienionych przepisów, przemawia nie tylko rygoryzm zasad ruchu drogowego, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa

wszystkim uczestnikom ruchu drogowego i ochronie w szczególności wartości nadrzędnych, takich jak życie i zdrowie ludzkie, ale również art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (...)” [uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 4400/18, *op. cit.*].

W uzasadnieniu, cytowanego wcześniej, wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1388/18, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „[w]ydane przez organy decyzje o odmowie wydania prawa jazdy kategorii C+E, wbrew twierdzeniom skarżącego, nie wkraczają bezpośrednio w sferę nabytych przez niego uprawnień do kierowania pojazdami powyższych kategorii. Decyzje te konkretyzują jedynie względem skarżącego ustawowy zakaz wydania dokumentu potwierdzającego uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi kategorii C+E. **Oznacza to, że skarżący nie utracił na podstawie zaskarżonej decyzji uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii C+E. Powyższa decyzja rozstrzyga jedynie negatywnie wniosek skarżącego o wydanie dokumentu prawa jazdy w zakresie powyższych kategorii, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B**” (podkr. wł.) [*op. cit.*].

Biorąc pod uwagę powołane wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i powracając na grunt sprawy, w której sformułowano niniejszą skargę konstytucyjną należy zważyć co następuje.

Na wstępie trzeba wyjaśnić, że w wyniku zastosowania zaskarżonej regulacji, osoba wobec której sąd karny orzekł zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, w okresie obowiązywania tego zakazu, nie będzie mogła prowadzić nie tylko pojazdów mechanicznych, których ów zakaz dotyczy, ale też pojazdów mechanicznych, do których prowadzenia, tak jak w przypadku Skarżącego, konieczne jest posiadanie prawa jazdy kategorii i .

Określona w zaskarżonej regulacji odmowa wydania prawa jazdy jest bowiem równoznaczna z brakiem możliwości prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych wszystkimi kategoriami, ponieważ głównym warunkiem dopuszczalności kierowania określonym pojazdem jest odpowiedni dokument (najczęściej prawo jazdy) stwierdzający posiadanie uprawnienia do jego kierowania (*vide* - art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o kierujących pojazdami).

W nawiązaniu do przesłanek, które muszą być spełnione „aby można było mówić o naruszeniu zasady *ne bis in idem*” (*vide* - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r, w sprawie o sygn. akt P 32/12, *op. cit.*), należy stwierdzić, że **wymaganie tożsamości podmiotowej jest w niniejszej sprawie zrealizowane.**

Wszak postępowanie karne, w którym orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B oraz postępowanie administracyjne, w którym starosta odmówił zwrotu zatrzymanego prawa jazdy odnośnie do kategorii oraz , dotyczyły tej samej osoby - Skarżącego R. Ś.

**Co do tożsamości przedmiotowej (wymaganie tego samego czynu) należy poczynić następujące uwagi.**

R Ś. wykazał, że zagraża bezpieczeństwu w komunikacji, ponieważ, jak ustalono w postępowaniu karnym, **kierował samochodem osobowym w stanie nietrzeźwości i za ten czyn**, który wypełnia dyspozycję art. 178a § 1 k.k., orzeczono wobec Skarżącego, między innymi, środek karny w postaci zakazu (na określony czas) prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią .

Przestępstwo z art. 178a § 1 k.k. jest zagrożone karą grzywny, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 oraz **obligatoryjnym środkiem karnym - zakazem prowadzenia pojazdów (art. 42 § 2 k.k.)**.

W przypadku popełnienia przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., o zakazie prowadzenia pojazdów orzeka zatem sąd w postępowaniu karnym. Wykonując to

orzeczenie, sąd wzywa skazanego do zrealizowania nałożonego na niego obowiązku zwrotu dokumentu uprawnionego do prowadzenia pojazdu z pouczeniem, że do chwili wykonania tego obowiązku okres, na który orzeczono zakaz, nie biegnie (art. 43 § 3 k.k.).

Zgodnie z art. 182 k.k.w. dokument uprawniający do prowadzenia pojazdu podlega zwrotowi (właściwemu) staroście, ponieważ zadania i kompetencje związane z prowadzeniem dokumentacji dotyczącej uprawnień do kierowania pojazdem, jak też dotyczące kierowania do kontrolnego sprawdzenia kwalifikacji, należą do starosty (*vide* - art. 10 ust. 1, art. 49 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy z o kierujących pojazdami).

Starosta, wykonując wyrok w zakresie zakazu prowadzenia pojazdów, **zobowiązany jest wydać decyzję o cofnięciu uprawnień**, która podlega zaskarżeniu w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (*vide* - art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami), przy czym jest on (starosta) związany treścią wyroku, co oznacza, że może cofnąć uprawnienia do kierowania pojazdami na ściśle wskazany w wyroku okres, **w określonym przez sąd zakresie**, oraz nie może wydać tychże uprawnień w okresie obowiązywania zakazu (*vide* - wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 19 lutego 2020 r., w sprawie o sygn. akt II SA/GI 1396/19 oraz z dnia 28 lutego 2020 r., w sprawie o sygn. akt II SA/GI 1656/19, LEX numer, odpowiednio, 2837776 i 2979667, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2014 r., w sprawie o sygn. akt I KZP 29/13, LEX nr 1455365).

Jednocześnie trzeba pamiętać, że, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 110 ze zm., dalej: ustawa - Prawo o ruchu drogowym), „[u]czestnik ruchu i inna osoba znajdująca się na drodze są obowiązani zachować ostrożność albo gdy ustawa tego wymaga - szczególną ostrożność, unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub



porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę. Przez działanie rozumie się również zaniechanie” oraz że, zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy, „[z]abrania się kierowania pojazdem (...) osobie w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu”.

Niewątpliwie Skarżący kierował samochodem osobowym będąc w stanie nietrzeźwości czym wypełnił dyspozycję art. 178a § 1 k.k., ale też, równocześnie, naruszył, w poważnym stopniu, zasady ruchu drogowego, określone w ustawie - Prawo o ruchu drogowym, wykazując tym samym, iż zagraża bezpieczeństwu w komunikacji.

Skoro Skarżący wykazał, że zagraża bezpieczeństwu w komunikacji, to zezwolenie Skarżącemu na prowadzenie pojazdów ciężarowych lub ciężarowych z przyczepą (prawo jazdy kategorii oraz ), w okresie obowiązywania orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią **byłoby sprzeczne z *ratio legis* tego zakazu.**

Wszak „[z] punktu widzenia racjonalności ustawodawcy, jak również chronionej konstytucyjnie wartości bezpieczeństwa publicznego, nie da się (...) zaakceptować sytuacji, w której osoba naruszająca w poważnym stopniu zasady ruchu drogowego, mogłaby nadal być użytkownikiem tego ruchu prowadząc bez ograniczeń pojazdy wymagające wyższej kategorii uprawnień, niż te, których czasowo została pozbawiona” (*vide* - cytowany wcześniej fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 2834/17, *op. cit.*).

Z drugiej strony nie można zapominać o tym, że **konstrukcja art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 jest specyficzna.**

Specyfika konstrukcji tego przepisu sprowadza się do tego, że ustanawia on, jak to jednolicie przyjmuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (*vide* na przykład - cytowany wcześniej fragment uzasadnienia wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1882/18, *op. cit.*) **dotatkową, niezależną od sankcji karnej, sankcję**

**administracyjną** w postaci zakazu (odmowy) wydania dokumentu potwierdzającego uprawnienie w zakresie kierowania pojazdami mechanicznymi kategorii innej niż ta kategoria, która była przedmiotem orzeczenia o zakazie, co w praktyce oznacza również zakaz legalnego kierowania tymi pojazdami w zakresie owych innych kategorii, nie z tytułu zaistnienia określonego zdarzenia czy też dopuszczenia się przez kierującego określonego w nim naruszenia prawa materialnego, lecz **tylko i wyłącznie w następstwie wydania przez sąd karny orzeczenia obejmującego wymierzenie środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.**

W tym miejscu trzeba wyjaśnić, iż środek karny zakazu prowadzenia pojazdów może być orzekany przez sądy powszechne na podstawie przepisów Kodeksu karnego (art. 42 k.k.), bądź Kodeksu wykroczeń (art. 29 k.w.), oraz że w zależności od rodzaju popełnionego przez sprawcę czynu zabronionego pod groźbą kary jego orzeczenie może mieć charakter obligatoryjny (art. 42 § 1a, § 2, § 3 i § 4 k.k., art. 87 § 3 k.w.), lub fakultatywny (art. 42 § 1 k.k., art. 87 § 4 k.w.), przy czym może on obejmować zarówno zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów, jak i pojazdów określonego rodzaju.

Mając powyższe na uwadze i powracając do wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunków stwierdzenia naruszenia zakazu *ne bis in idem* można mieć wątpliwości co do tego, czy w niniejszej sprawie rzeczywiście zostało spełnione wymaganie „tożsamości przedmiotowej” (dwukrotnego ukarania za ten sam czyn).

Wszak zakaz (na określony czas) prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych **kategorią** (sankcja karna) orzeczono wobec Skarżącego za czyn (*idem*) polegający na **kierowaniu** w **stanie nietrzeźwości.**

Tymczasem podstawą odmowy wydania Skarżącemu zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii oraz (sankcja administracyjna), **było**

**orzeczenie środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią .**

Uznanie, pomimo tego, że u źródła zarówno sankcji karnej, jak i sankcji administracyjnej **leży ten sam czyn zabroniony** (wszak gdyby nie uprzednie orzeczenie przez sąd środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią nie byłaby możliwa odmowa wydania prawa jazdy kategorii oraz ) oraz realizacja, o czym wcześniej była mowa, wymagania tożsamości podmiotowej, nie wyczerpuje jednak katalogu warunków pozwalających na stwierdzenie naruszenia zakazu *ne bis in idem*.

Kolejnym (ostatnim) warunkiem stwierdzenia naruszenia tego zakazu jest ustalenie, że za ten sam czyn (*idem*) grożą co najmniej dwie sankcje o charakterze represyjnym (odwetowym), które w istocie są sankcją karną, **bo tylko wówczas można rozważać zarzut dwukrotności (wielokrotności) karania**.

Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek reakcji karnej na przestępstwo (w konkretnym przypadku - reakcji na przestępstwo określone w art. 178a § 1 k.k.) niewątpliwie jest sankcją o charakterze odwetowym. **Stanowi odpłatę** za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa.

Tymczasem przewidziana w art. 12 ust. 2 ustawy o kierujących pojazdami odmowa zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii niż kategoria określona w wyroku sądu karnego o zakazie prowadzenia pojazdów będąc „reakcją ustawodawcy na określone zachowanie kierujących pojazdami” **nie jest odpłatą** za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisu prawa, tylko **stanowi środek przymusu dla skutecznego wyegzekwowania odnośnego obowiązku, nie ma ona zatem, tak jak środek karny z art. 42 k.k., charakteru odwetowego**.

Powyższe oznacza, że odmowa zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii niż kategoria określona w wyroku sądu karnego o zakazie prowadzenia pojazdów oraz sam zakaz prowadzenia pojazdów, **nie realizują tych samych celów**.

Wszak obligatoryjność zastosowania sankcji administracyjnej, o której mowa w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami ma działać odstrasżająco na kierowców, **zniechęcając ich do zachowań zagrażających bezpieczeństwu w komunikacji**, zwłaszcza do kierowania pojazdami w stanie nietrzeźwości. Jednocześnie celem tej regulacji, o czym wcześniej była mowa, **jest doprowadzenie do wykluczenia z ruchu drogowego kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji.**

Tak więc głównymi funkcjami sankcji w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii niż kategoria określona w wyroku sądu karnego o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych są: **funkcja prewencyjna i funkcja zabezpieczająca.**

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się nawet, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami, w odróżnieniu od art. 42 § 2 k.k. opiera się na zupełnie innych przesłankach, gdyż **chodzi tu nie o sankcję, lecz o ochronę bezpieczeństwa w ruchu drogowym** (*vide* - uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2019 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 2834/17, *op. cit.*).

Ponadto trzeba pamiętać, że pomiędzy zakazem kierowania pojazdami mechanicznymi określonej kategorii a odmową zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii niż kategoria objęta zakazem **nie występuje tożsamość przedmiotu sankcji.**

O ile przedmiotem sankcji karnej zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych określonej kategorii jest **uprawnienie do prowadzenia tych pojazdów** (w kategorii objętej zakazem), o tyle przedmiotem odmowy zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii prawa jazdy niż kategoria określona w wyroku sądu karnego o zakazie prowadzenia pojazdów jest **uprawnienie do uzyskania lub odzyskania dokumentu potwierdzającego uprawnienie (uprawnienia) do kierowania pojazdami**, którego zakaz nie obejmuje.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 grudnia 2018 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1612/18, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że „[o] ile wyrok karny obejmujący środek karny zakazu prowadzenia pojazdu odnosi się wprost do uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych określonych kategorii, o tyle decyzja o odmowie wydania prawa jazdy lub o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy ma za przedmiot jedynie uprawnienie do uzyskania lub odzyskania dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami określonej kategorii. **Nie ma zatem w tym zakresie tożsamości sankcji o identycznym (represyjnym) i skierowanym na te same uprawnienia charakterze** (podkr. wł.)” [LEX nr 2734615; *vide* też - uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1388/18, *op. cit.*].

Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, że skoro przewidziany w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami zakaz zwrotu prawa jazdy kategorii oraz , w odróżnieniu od zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią orzekanego na podstawie art. 42 § 2 k.k., **nie jest sankcją o charakterze odwetowym** (jest to sankcja administracyjna, pełniąca funkcję prewencyjną i funkcję zabezpieczającą), to **zaskarżona norma nie narusza zakazu *ne bis in idem***.

Jedynie na marginesie, wobec sformułowanej wyżej konkluzji, należy odnieść się do, wskazanego przez R Ś. w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2017 r., w sprawie o sygn. akt II SA/Po 1034/16.

Otóż w glosie do tego wyroku, J. Podkowiak stwierdził, między innymi, co następuje: „[g]łosowany wyrok **uważam za nietrafny, zawarte w jego uzasadnieniu tezy co do dopuszczalności pominięcia przepisu ustawy przez sąd i rozumienia „oczywistej niekonstytucyjności” za bezpodstawne, a**

**rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego - za co najmniej dyskusyjne** (podkr. wł.). Wyrok jest prawomocny, toteż ciężar zawartych w nim twierdzeń wymaga krytycznego komentarza.

Stan sprawy przedstawiał się następująco. Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznawał skargę obywatela na decyzję organów administracji publicznej, które odmówiły – na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami (dalej: u.k.p.) - wydania dokumentu uprawniającego do kierowania pojazdami kategorii A, C i C+E. Skarżący miał prawo jazdy kategorii A, B, C, C+E i T, jednak prawomocnym wyrokiem sądu orzeczono wobec niego zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B na okres trzech lat. Przyczyną orzeczenia zakazu było prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości. Według skarżącego, skoro sąd nie zakazał kierowania pojazdami pozostałych kategorii, na które miał on uprawnienia, to jego wniosek o zwrot prawa jazdy w zakresie kategorii A, C i C+E jest uzasadniony. Organy administracji publicznej odmówiły uwzględnienia wniosku. Powołały się na art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., który przewiduje, że osobie, wobec której sąd prawomocnie orzekł zatrzymanie prawa jazdy kategorii B, nie wydaje się dokumentu poświadczającego uprawnienia do kierowania pojazdami innych kategorii.

**Osią sporu było to, czy dopuszczalne jest zwrócenie wnioskodawcy prawa jazdy potwierdzającego jego uprawnienie do kierowania pojazdami kategorii A, C, oraz C+E mimo wyraźnego zakazu wynikającego z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. (podkr. wł.) [op. cit.].**

W kolejnym fragmencie cytowanej glosy J. Podkowiak zwrócił uwagę na to, że „wbrew twierdzeniom WSA w Poznaniu **<oczywista niekonstytucyjność>** art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. nie jest aż tak oczywista. Ani brzmienie przepisów Konstytucji zastosowanych przez sąd, ani dotychczasowe orzecznictwo TK nie pozwalają bowiem w sposób niebudzący wątpliwości przesądzić o niekonstytucyjności unormowania zawartego w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p.

(podkr. wł.). Chciałbym zasygnalizować jedynie kilka problemów interpretacyjnych rzutujących na ocenę hierarchicznej zgodności tego przepisu ustawy.

Po pierwsze, zakwestionowany przepis jest jasny i jednoznacznie określa konsekwencje prawne sądowego zakazu kierowania pojazdami kategorii B. Obowiązywał on zarówno w dacie popełnienia czynu zabronionego przez skarżącego, jak i w dacie orzeczenia przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów kategorii B na okres trzech lat. Nie sposób więc przyjąć - co sugeruje WSA - jakoby skarżący, a tym bardziej sąd orzekający środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów kategorii B nie mieli świadomości skutków, jakie to orzeczenie wywoła. Przeciwnie, sąd powszechny, znając treść art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., nie musiał zakazywać prowadzenia wszystkich pojazdów, gdyż obowiązywała działająca *ex lege* norma ustawy, prowadząca do czasowego pozbawienia uprawnień do kierowania wszystkimi niemal pojazdami.

Po drugie, wątpliwości nasuwa śmiało stwierdzenie WSA o podwójnym ukaraniu skarżącego za ten sam czyn, a co za tym idzie - naruszeniu zakazu *ne bis in idem*. Zakaz podwójnego karania nie został wprost wyrażony w Konstytucji, a jego zakres obowiązywania spotykał się z rozbieżnymi ocenami samego TK. Już to musi podpowiadać - niezależnie od tego co, co uznamy za podwójnie sankcjonowany czyn - że problem potencjalnej kumulacji sankcji karnej i administracyjnej nie może być uznany w świetle norm konstytucyjnych za oczywisty.

Po trzecie, zaskakuje twierdzenie WSA w Poznaniu, jakoby naruszeniem zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1), konstytucyjnej kompetencji sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1), a także prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) było wprowadzenie mechanizmów odpowiedzialności prawnej, nieprzewidujących indywidualizacji sankcji przez sądy. Idąc tropem rozumowania WSA, należałoby przyjmować, że oczywiście niezgodne z Konstytucją są wszelkie regulacje przewidujące pozbawienie praw

lub nałożenie obowiązków *ex lege*. Sprowadzając to do absurdu, niekonstytucyjny byłby np. obowiązek zapłaty podatku w ściśle określonej ustawą wysokości, jeśli sąd nie mógłby miarkować wysokości daniny. Rozumowanie sądu obarczone jest jeszcze jedną wadą. Przebija się bowiem z niego myśl, nawiasem mówiąc niemająca żadnego uzasadnienia w świetle norm konstytucyjnych, że kontrola decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne - ograniczona jedynie do badania ich legalności - nie realizuje prawa do sądu. Stanowisko to jest nie tylko sprzeczne z konstytucyjną pozycją sądów administracyjnych w zakresie rozstrzygania indywidualnych spraw (art. 184), którą TK uznawał za realizującą prawo do sądu, lecz przede wszystkim podważa istotę sądownictwa administracyjnego.

Po czwarte wreszcie, nie mam przekonania, czy przewidziany w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. zakaz stanowi, jak uznał w glosowanym wyroku WSA, nieproporcjonalną ingerencję w wolności i prawa konstytucyjne jednostki. Przemawia do mnie *ratio legis* ustawowego unormowania, którym było definitywne pozbawienie osób zatrzymanych, zwłaszcza za jazdę w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, uprawnień do prowadzenia większości pojazdów mechanicznych. **Jest to środek służący ochronie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz wolności i praw innych osób, czyli wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, oraz przydatny do osiągnięcia tego celu, gdyż czasowo pozbawia osoby dopuszczające do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego możliwości legalnego prowadzenia większości pojazdów mechanicznych. Ma on skutek represyjny i prewencyjny. Nie wydaje się ponadto, aby był to zakaz oczywiście niewspółmierny do korzyści, jakie odnosi interes publiczny (podkr. wł.).** Odmienne od stanowiska sądu uważam, że pozbawienie możliwości zwrotu dokumentu prawa jazdy na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. nie pociąga za sobą konieczności ponownego zdania egzaminu w celu odzyskania dokumentu stwierdzającego nabyte uprawnienia, w zakresie, w jakim osoba była pozbawiona



prawa jazdy na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. **Artykuł 49 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z ust. 2 u.k.p., przewidujący zwrot zatrzymanego prawa jazdy dopiero po uprzednim zdaniu odpowiedniego do rodzaju uprawnienia egzaminu państwowego sprawdzającego kwalifikacje, musi być interpretowany w zgodzie z Konstytucją – że ponowny egzamin jest wymagany jedynie dla tej kategorii pojazdów, których prowadzenia zakazał sąd na podstawie np. art. 42 k.k. (podkr. wł.).** Nie dotyczy natomiast wypadków określonych w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. Jeżeli nawet - jak twierdzi WSA - zachodziłaby konieczność ponownego poddania się egzaminowi sprawdzającemu co do tych kategorii prawa jazdy, które nie były objęte środkiem karnym, to nie przesądza to o nieproporcjonalności regulacji wynikającej z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3, lecz może wskazywać na wątpliwości konstytucyjne przepisu regulującego zwrot dokumentu prawa jazdy, to jest art. 49 ust. 1 pkt 3 lit. b w zw. z ust. 2 u.k.p.” (*op. cit.*).

**Zarzut naruszenia przez zaskarżoną normę zasady prawidłowej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.**

Dla przypomnienia, w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej R Ś. stwierdził, że „art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami **narusza także zasadę prawidłowej legislacji zawartą w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej** (podkr. wł.). Naruszenie to polega na ustanowieniu przepisów pozostających we wzajemnej sprzeczności tj. z art. 42 Kodeksu karnego i mogących skutkować wprowadzaniem obywateli w błąd co do ich sytuacji prawnej. (...)

Wobec powyższego za sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego uznać należy takie stanowienia 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 położonych w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu.

Poprzez takie stanowienie prawa ustawodawca pozbawia obywateli możliwości podejmowania racjonalnych decyzji mających wpływ na ich sytuację prawną” (skarga konstytucyjna, s. 7 - 8).

Cytowany fragment skargi konstytucyjnej wskazuje, że Skarżący w istocie wnosi o przeprowadzenie przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami, w zaskarżonym zakresie, z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wszak Skarżący utrzymuje, iż został wprowadzony w błąd co do rzeczywistej sytuacji prawnej w zakresie kategorii pojazdów mechanicznych, których nie może prowadzić, zaś tego rodzaju zarzut należy rozpatrywać w kategoriach naruszenia zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Wspomniana korekta wzorca kontroli jest w niniejszej sprawie dopuszczalna, ponieważ, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, „w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie w postępowaniu sądowokonstytucyjnym ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Na wniosek, pytanie prawne sądu czy skargę konstytucyjną składa się cała wyrażająca je treść, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę pisma procesowego składają się bowiem zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w jego uzasadnieniu. Zasada *falsa demonstratio non nocet* znajduje zastosowanie zarówno do norm stanowiących przedmiot kontroli, jak i do norm prawnych stanowiących podstawę kontroli” (uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2019 r., w sprawie o sygn. akt SK 21/17, OTK ZU seria A z 2019 r., poz. 19).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wynikająca z art. 2 Konstytucji, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasada lojalności państwa względem obywateli) „wiąże się z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (...).

Nie można jednak utożsamiać ochrony zaufania z niezmiennością prawa. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza, by adresaci norm mogli oczekiwać, że prawne unormowanie ich praw lub obowiązków nie ulegną kiedykolwiek zmianie, ani tego że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla niech niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane mu wcześniej prawa podmiotowe. Granicą jednak jest, by wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (...). Trybunał uznał także, że zasada zaufania do państwa może nawet niekiedy nakazywać dokonanie przez prawodawcę zmiany, jeżeli dotychczasowe rozwiązanie prawne stało się nieracjonalne lub szkodliwe (...).

Ochronie podlegać może jedynie zaufanie, które ma racjonalne uzasadnienie. Ocena tej sytuacji musi uwzględniać specyfikę stosunków społecznych. Im bardziej rozwiązania prawne odnoszą się do sytuacji, których zmienność uzależniona jest od obiektywnej zmienności czynników ekonomicznych, demograficznych czy cywilizacyjnych, tym mniejszy jest zakres, w którym adresaci norm mogą oczekiwać niezmienności rozwiązań prawnych, w długim horyzoncie czasowym (...). [...]

Zasada zaufania, pomimo swej nieokreśloności, wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego i należy do niekwestionowanego kanonu tej zasady (...). Jej treść da się zredukować do zakazu zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub

ustalonych reguł postępowania, słowem – stworzenia organom państwowym możliwości i zachęty nadużywania władzy względem obywateli (...). [...]

Jedną z konsekwencji zasady zaufania jest obowiązek generalny urzędowego opublikowania powszechnie obowiązującego aktu normatywnego przed jego wejściem w życie (...). W tym jednak wypadku pamiętać należy, że norma taka znalazła swoje uszczegółowienie w tekście konstytucji w jej art. 88 ust. 1, co w świetle ogólniejszej tezy trybunalskiej, oznaczałoby brak konieczności powoływania się na art. 2, jako podstawę obowiązywania takiego obowiązku” (W. Sokolewicz i M. Zubik, Komentarz do art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I. Wstęp. ART. 1-29*, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 127 - 130).

Analizując wskazany wyżej zarzut Skarżącego należy przypomnieć, że, zgodnie z art. 83 Konstytucji, „[k]ażdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przepis art. 83 Konstytucji „wyznacza obowiązek przestrzegania prawa rozumiany jako nakaz zachowania zgodnego z obowiązującym prawem; zachowanie z nim niezgodne jest przekroczeniem lub naruszeniem prawa. Konstytucyjny obowiązek przestrzegania prawa jest <syntezą wszystkich konkretnych obowiązków ustanowionych jego normami> (P. Winczorek, *Autorytet konstytucji*, [w:] *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012) i mógłby być jedynym, gdyby nie celowość egzemplifikacji i potrzeba dookreślenia w konstytucji przedmiotu i zasięgu podmiotowego obowiązków najważniejszych (podstawowych), chociaż wybór ich jest zawsze sprawą uznania ustrojodawcy (zob. K. Działocha, A. Łukaszczyk, *Dylematy konstytucyjnej regulacji obowiązków jednostki w Konstytucji RP*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 383).

W art. 83 mowa jest o prawie Rzeczypospolitej Polskiej, tj. o prawie w niej obowiązującym i w szerokim ujęciu konstytucyjnym pojęciu prawa. Nie wyróżnia się przy tym w art. 83 poszczególnych rodzajów aktów normatywnych, tak jak czyniła to konstytucja marcowa (art. 89) czy konstytucja z 1952 r. (art. 90). Idzie zatem o całe prawo w rozumieniu konstytucji, w szczególności przepisów rozdziału III (...). A więc nie tylko o prawo krajowe (wewnętrzne), lecz także - na zasadzie art. 91 ust. 1 i 2 - o prawo międzynarodowe oraz prawo organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem - art. 91 ust. 3. Wchodzi one w skład <krajowego porządku prawnego>. (...)

**Obowiązek przestrzegania prawa nie jest uwarunkowany (...) jego znajomością przez adresatów tego obowiązku (podkr. wł.) [zasada powszechnej znajomości prawa]**” (K. Działocha i A. Łukaszczyk, Komentarz do art. 83 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. ART. 30-86*, pod red. L. Garlickiego i M. Zubika, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 958 - 960).

Trzeba dodać, że, w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 listopada 2001 r., w sprawie o sygn. akt P 2/01, Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż „*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* (podkr. wł.). Podważenie tej konwencji, a więc przyjęcie, że nieznaną prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania prowadziłoby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej” (OTK ZU nr 8/A/2001, poz. 249).

Mając powyższe na uwadze należy przypomnieć, że w chwili popełnienia przez Skarżącego przestępstwa z art. 178a § 1 k.k., za które - na podstawie art. 42 § 2 k.k. w związku z art. 43 § 1 k.k. - orzeczono wobec Niego środek karny w postaci zakazu, na określony czas, prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią zarówno ustawa - Kodeks karny jak i ustawa o kierujących pojazdami były już opublikowane w Dzienniku Ustaw i obowiązywały.

W związku z tym Skarżący nie może zasłaniać się niewiedzą co do dalszych konsekwencji prawnych orzeczonego w postępowaniu karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią . Powinien wiedzieć, że orzeczenie tego zakazu spowoduje, iż, w postępowaniu administracyjnym, starosta, realizując obowiązek wynikający z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami, odmówi Skarżącemu zwrotu prawa jazdy kategorii i , gdy tylko On o taki zwrot będzie się ubiegał.

Ewentualny brak świadomości Skarżącego co do dalszych konsekwencji orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych nie wynika zatem z wprowadzenia Skarżącego w błąd przez ustawodawcę.

Gdyby bowiem Skarżący wykazał minimum staranności i zapoznał się z obowiązującym prawem miał możliwość podejmowania racjonalnych decyzji wpływających na Jego sytuację prawną.

Nie jest też trafny zarzut Skarżącego o sprzeczności pomiędzy art. 42 k.k. a art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami.

W przepisach tych jest bowiem mowa o dwóch różnych sankcjach orzekanych w dwóch odrębnych postępowaniach.

O ile środek karny, którego podstawą jest art. 42 k.k. jest orzekany, o czym wcześniej była mowa, w postępowaniu karnym i stanowi sankcję karną przewidzianą za przestępstwo z art. 178a § 1 k.k., o tyle, określony w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami, zakaz 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 , dotyczy postępowania administracyjnego i powoduje, że starosta, w tymże postępowaniu, odmawia wydania prawa jazdy co do kategorii nieobjętych zakazem orzecznym przez sąd karny, która to decyzja stanowi sankcję administracyjną.

Odmowa zwrotu prawa jazdy nie stanowi też rozszerzenia decyzją administracyjną sankcji orzeczonej wyrokiem karnym. „To samo zdarzenie prawne (fakt skazania skarżącego i orzeczenia wobec niego środka karnego), wywołuje bowiem 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” (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2020 r., w sprawie o sygn. akt I OSK 1388/18, *op. cit.*).

Wreszcie, trzeba pamiętać, o czym wcześniej też była mowa, że sankcja administracyjna w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy w zakresie innych kategorii niż kategoria określona w wyroku sądu karnego o zakazie prowadzenia pojazdów, w odróżnieniu do samego zakazu, nie powoduje cofnięcia nabytych uprawnień.

Na podstawie decyzji starosty, wydanej na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami, **Skarżący nie utracił bowiem uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi objętymi kategoriami oraz .** Starosta rozstrzygnął jedynie negatywnie wniosek Skarżącego o wydanie dokumentu prawa jazdy w zakresie powyższych kategorii, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią .

Reasumując należy dojść do wniosku, że przepisy art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o kierujących pojazdami w zakresie, w jakim zakazują 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 , są zgodne z, wynikającą z art. 2 Konstytucji, zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Herold*  
Zastępca Prokuratora Generalnego