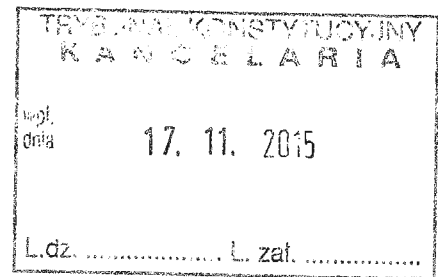




PG VIII TK 110/15
(K 24/15)



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 września 2015 r. o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zmianami) w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r., poz. 155 ze zmianami) w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie – z art. 2 Konstytucji RP i art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) i z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167);
- 2) art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami w związku z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zmianami) w związku z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270

ze zmianami) – w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym – z art. 2, z art. 45 ust. 1 i z art. 78 Konstytucji RP,

nawiązując do wniosku Prokuratora Generalnego z dnia z dnia 18 września 2015 r. o stwierdzenie, że przepisy: art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r., poz. 155 ze zmianami) oraz art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zmianami) w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami – są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak również z 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) oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zmianami) w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2015 r., poz. 155 ze zmianami), w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za**

- wykroczenie, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 164) i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167);
- 2) art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1, jak również z art. 78 Konstytucji RP;
- 3) w pozostałej części postępowanie w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich podlega umorzeniu, na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) – z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

W pozostałym zakresie zachowuje aktualność wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 18 września 2015 r.

UZASADNIENIE

Ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 17 kwietnia 2015 r., poz. 541; dalej: ustawa nowelizująca z dnia 20 marca 2015 r.) wprowadzono do ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz do ustawy o kierujących pojazdami szereg przepisów dopuszczających poddanie kierującego pojazdem, który przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, to jest

dopuszczył się wykroczenia określonego w art. 92a Kodeksu wykroczeń, zagrożonego karą grzywny, dodatkowej sankcji, polegającej na zatrzymaniu prawa jazdy, nie w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia, ale w trybie administracyjnym.

W dniu 17 września 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności wskazanych w *petitum* tegoż wniosku przepisów Prawa o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami, w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z dnia 20 marca 2015 r., normujących wspomnianą materię, z zaproponowanymi przez Rzecznika konstytucyjnymi oraz konwencyjnymi wzorcami kontroli.

Zdaniem RPO, zakwestionowane przepisy art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prawa o ruchu drogowym w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami naruszają zasadę *ne bis in idem*, kumulując odpowiedzialność ponoszoną w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz ponoszoną w postępowaniu administracyjnym, za ten sam czyn stanowiący wykroczenie, a tym samym naruszają art. 2 ustawy zasadniczej, art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Rzecznik Praw Obywatelskich stanął również na stanowisku, że przytoczone wyżej regulacje, poprzez kumulację odpowiedzialności administracyjnej oraz odpowiedzialności w trybie postępowania w sprawach o wykroczenia, naruszają zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP poprzez nadmierny rygoryzm prawny i pominięcie zasady proporcjonalności przy ingerencji w prawa i wolności jednostki.

Analizowany wniosek zawiera pogląd, iż zakwestionowane przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust 1c ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego i w związku z art. 53 § 1 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawierają adekwatnych

gwarancji procesowych, naruszając przez to art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 ustawy zasadniczej.

Zakwestionowane przez RPO przepisy Prawa o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami zostały przytoczone we wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 18 września 2015 r.

Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jako przepis związkowy, art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego ma następujące brzmienie:

„Art. 35. § 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

§ 2. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

§ 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia otrzymania odwołania.

§ 4. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3.

§ 5. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.”.

Zakwestionowany we wniosku RPO, jako przepis związkowy, art. 53 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi brzmi następująco:

„Art. 53. § 1. Skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie.”.

Jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 ustawy o kierujących pojazdami albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a Prawa o ruchu drogowym, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. Jeżeli decyzja, o której mowa w ust. 1c art. 102, nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy. Omawiane decyzje będą również wydawane w oparciu o informację administratora centralnej ewidencji kierowców (art. 102 ust. 1b, który wejdzie w życie z dniem 4 stycznia 2016 r.). Okres, na który zostaje zatrzymane prawo jazdy, oblicza się na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, przy czym dla ustalenia początku okresu właściwa jest data zwrotu dokumentu do organu właściwego w sprawach wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami, a w przypadku zatrzymania prawa jazdy w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a Prawa o ruchu drogowym – data tej czynności. Jeżeli w chwili wydania decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy dokument ten pozostawał już w posiadaniu starosty z innego tytułu, okres zatrzymania prawa jazdy liczy się od dnia wydania tej decyzji (art. 102 ust. 1e). W końcu, jeżeli sprawa o naruszenie, o którym mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4, została skierowana do rozpoznania przez sąd lub organ orzekający o sprawie w postępowaniu dyscyplinarnym i nie zakończyła się prawomocnym rozstrzygnięciem w okresie 3 miesięcy od dnia zatrzymania dokumentu, a w przypadku, o którym mowa w ust. 1d – w okresie 6 miesięcy, podlega on zwrotowi (art. 102 ust. 3).

Przystępując do analizy zgodności z Konstytucją RP oraz prawem konwencyjnym unormowań wprowadzonych do polskiego systemu prawnego ustawą nowelizującą z 20 marca 2015 r., a dotyczących zatrzymania prawa jazdy przez organ administracji, w pierwszej kolejności należy odnotować, że owo zatrzymanie prawa jazdy jest merytorycznie tożsame ze znaną w Polsce

instytucją orzekanego przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów (przykładowo należy tu wymienić karę dodatkową określoną przez art. 38 pkt 4 i art. 43 ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny oraz środek karny określony przez art. 39 pkt 3 i art. 42 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, jak również środek karny określony w art. 28 § 1, pkt 1 i art. 29 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń).

W doktrynie przyjmuje się, że środkom karnym przypisuje się funkcje analogiczne jak karom. Wskazuje się więc, iż powinny one pełnić przede wszystkim funkcję ochronną. Z niej wynikają funkcje szczegółowe, wśród których na pierwszym miejscu wyróżnia się funkcję sprawiedliwościową, nazywaną także karzącą lub retrybutywną. W dalszej kolejności wyodrębnia się funkcję zapobiegawczą (prewencyjną) realizującą się na dwóch płaszczyznach, jako prewencja indywidualna (specjalna) i jako prewencja generalna (ogólna), funkcję zaspokojenia społecznego poczucia sprawiedliwości oraz funkcję kompensacyjną. Podstawową różnicą między funkcjami realizowanymi przez kary i środki karne jest rozłożenie akcentów. O ile w przypadku kar na plan pierwszy wysuwa się funkcja karząca, o tyle w przypadku środków karnych pierwszoplanową funkcją jest prewencja oraz kompensacja (*vide* – Damian Szeleszczuk, [w:] *Kodeks karny, Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 341 oraz powołane tam piśmiennictwo).

Analizowana ustawa nowelizująca z 20 marca 2015 r. już w art. 1 pkt 1 zmienia wspomniany wyżej art. 42 Kodeksu karnego z 1997 r., co świadczy o tym, że ustawodawca uznał za celową modyfikację pozostających w obrocie prawnym unormowań dotyczących orzekania przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów. Jednocześnie, ten sam ustawodawca, w tym samym akcie prawnym dopuścił orzekanie tego samego środka karnego nie tylko przez sąd, ale również przez organ administracji publicznej (starostę).

Nie wydaje się, by użycie w odniesieniu do decyzji administracyjnej starosty określenia „zatrzymanie prawa jazdy” mogło stanowić skuteczny

argument rozróżniający w stosunku do orzekanego przez sąd „zakazu prowadzenia pojazdów”, wobec merytorycznie tej samej funkcji środka i analogicznych jego skutków wobec osoby kierującej pojazdem. Trudno zresztą oprzeć się wrażeniu, że niewielka różnica leksykalna mogłaby zostać potraktowana jako próba obejścia zasad prawa karnego. Tak czy inaczej, należy stwierdzić, że zachodzi tożsamość sankcji w postaci czasowego zakazu prowadzenia pojazdów oraz czasowego zatrzymania prawa jazdy.

Nadto, niejako na marginesie, wypadałoby odnotować, że, w przypadku jednoczesnego prowadzenia wobec tego samego posiadacza prawa jazdy postępowania przed sądem (postępowanie karne lub postępowanie w sprawie o wykroczenie) oraz postępowania administracyjnego, ustawodawca zdaje się dawać pierwszeństwo postępowaniu administracyjnemu, skoro, jak już sygnalizowano, w razie skierowania sprawy do rozpoznania przez sąd i braku prawomocnego rozstrzygnięcia w okresie 3 miesięcy (lub odpowiednio – 6 miesięcy) prawo jazdy zatrzymane w trybie decyzji administracyjnej podlega zwrotowi dopiero po upływie okresu określonego przez starostę w jego decyzji (*vide* – art. 102 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami w brzmieniu nadanym przez art. 5 pkt 7 lit. c ustawy nowelizującej z 20 marca 2015 r.). Innymi słowy, ustawodawca zdaje się dawać pierwszeństwo szybkiemu zastosowaniu represji w postępowaniu administracyjnym przy pominięciu gwarancji procesowych właściwych dla postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia (co będzie jeszcze przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego stanowiska).

Kolejnym problemem koniecznym do zasygnalizowania w tym miejscu jest kwestia tożsamości czynu zabronionego pod groźbą kary. Jak się wydaje, problematyka ta, na gruncie prawa polskiego, ma kluczowe znaczenie dla zrozumieniu istoty zasady *ne bis in idem*.

W doktrynie podkreśla się, iż polski ustawodawca, począwszy już od Kodeksu karnego z 1932 r., przyjmuje założenie, że przestępstwo jest zjawiskiem

świata zewnętrznego, czymś zachodzącym w rzeczywistości, a nie jedynie zjawiskiem normatywnym. Podstawą karnoprawnego wartościowania prowadzącego do ustalenia przestępstwa jest realne ludzkie zachowanie się, stanowiące zawsze pewne continuum. Wycinek tego zachowania się podlega wartościowaniu m.in. z punktu widzenia jego zgodności z opisem czynu zabronionego. Ten sam fragment zachowania się człowieka może być wartościowany z punktu widzenia dwóch (lub więcej) różnych typów czynów zabronionych (por. Andrzej Zoll, [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 116).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że, podejmując próbę ustalenia, czy mamy do czynienia z jednym zachowaniem się, bierzemy pod uwagę wyłącznie charakterystykę jego elementów przedmiotowych. Możliwe różnice w zakresie strony podmiotowej wypełnionych jednym i tym samym zachowaniem się typów czynów zabronionych nie mają tu żadnego znaczenia (*vide* – Łukasz Pohl, [w:] *Kodeks karny, Komentarz pod redakcją Ryszarda Stefańskiego*, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2015, s. 181).

Przedstawiciele nauki podkreślają również, że w kwestii ustalania jedności czynu wolno kierować się regułą i tam, gdzie zasadnicze względy nie stają temu na przeszkodzie, należy przyjmować jedność czynu, a nie wielość czynów. Wielość ocen zachowania się sprawcy nie może prowadzić do upatrywania w nim wielości czynów (*vide* – Andrzej Wąsek i Marek Kulik, [w:] *Kodeks karny, Komentarz pod redakcją Mariana Filara*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014 r., s. 52 oraz powołane tam poglądy doktryny).

W konsekwencji, tożsamość (jedność) czynu, na gruncie prawa polskiego, definiowana jest jako to samo zachowanie (zdarzenie faktyczne). W tym też kontekście należy analizować wykroczenie stypizowane w art. 92a Kodeksu wykroczeń, penalizujące zachowanie sprawcy, który, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym.

Za dopuszczenie się omawianego wykroczenia ustawodawca przewidział sankcję w postaci kary grzywny. Ustawodawca nie unormował natomiast w Kodeksie wykroczeń typu kwalifikowanego wykroczenia w postaci przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h. W rezultacie, kierującemu pojazdem, który poza obszarem zabudowanym przekroczy prędkość określoną ustawą lub znakiem drogowym o jakąkolwiek wartość (nawet powyżej 50 km/h), grozi taka sama rodzajowo kara grzywny, nie grozi natomiast zakaz prowadzenia pojazdów (ani orzekany pod tą nazwą przez sąd, ani nakładany przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, pod nazwą zatrzymania prawa jazdy).

Zarazem, niejako na marginesie, za ewidentnie nieuprawnione należy natomiast uznać powoływanie w kontekście analizowanej problematyki wykroczenia stypizowanego w art. 97 Kodeksu wykroczeń, skoro przepis ten penalizuje wykroczenia przeciwko „INNYM” przepisom Prawa o ruchu drogowym niż te, które znalazły zagrożenie karami za wykroczenia określone w Rozdziale XI Kodeksu wykroczeń „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”, a w szczególności w art. 92a tegoż kodeksu.

Innymi słowy, prowadząc niniejszą analizę, w żadnym wypadku nie wolno tracić z pola widzenia faktu, że w gruncie rzeczy dotyczy ona kwestii dopuszczalności stosowania różnych procedur (właściwej dla postępowania w sprawach o wykroczenia lub administracyjnej) do poddania ukaraniu środkiem karnym, właściwym dla prawa karnego, sprawcy tego samego typu wykroczenia.

Nadto, kolejnym, niezwykle istotnym zastrzeżeniem natury ogólnej, które w tym miejscu należy poczynić, jest – przywołana za orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – konstatacja, że przeciwdziałanie zjawisku jazdy z nadmierną prędkością wymaga kompleksowego podejścia, którego głównym elementem powinno być stworzenie skutecznego systemu kontroli prędkości oraz zapewnienie nieuchronności kary. Jednakże działania zmierzające do skutecznej i szybkiej poprawy bezpieczeństwa na drogach nie mogą prowadzić do naruszenia

podstawowych zasad Konstytucji. Cel, jakim jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na drogach, nie może być osiągnięty środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego (*vide* – wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU Nr 9/A/2009, poz. 134, s. 1427).

Innymi słowy, w demokratycznym państwie prawnym niedopuszczalne jest hołdowanie zasadzie, iż cel uświęca środki, poprzez uchybianie standardom konstytucyjnym w celu deklarowanej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wydaje się, że ocena konstytucyjnej dopuszczalności stosowania dodatkowej sankcji administracyjnej wobec sprawcy ukaranego za wykroczenie określone w art. 92a Kodeksu wykroczeń winna zostać dokonana, między innymi, w kontekście art. 2, art. 45 ust. 1, jak również art. 78 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z kolei, art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W końcu, zgodnie z art. 78 Konstytucji RP, każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, a wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.

W doktrynie przyjmuje się, że zasada *ne bis in idem* oznacza, iż w tej samej sprawie, przeciwko tej samej osobie, nie może toczyć się kolejne postępowanie. Sprawdzenie jeszcze przed wszczęciem postępowania karnego z urzędu, czy nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej, której konsekwencją jest zakaz *ne bis in idem*, zapobiega bezzasadnemu wciąganiu ludzi w proces ze wszystkimi negatywnymi dla nich konsekwencjami. Z drugiej strony, nie może oczywiście prowadzić do uniknięcia odpowiedzialności przez sprawcę przestępstwa. Zasada *ne bis in idem* jest dla

oskarżonego gwarancją, że nie będzie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej za czyn, który już został osądzony. Stanowi ona prawo podmiotowe sprawcy czynu karalnego, który może się domagać niewszczywania postępowania, a jeżeli zostało wszczęte – jego umorzenia, gdy przeciwko niemu, w tej samej sprawie, postępowanie karne zostało już prawomocnie zakończone. Zakaz ponownego postępowania w tej samej sprawie ma więc pierwszeństwo przed zasadą sprawiedliwości (*vide* – Maciej Rogalski, [w:] *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, Rzeszów 2005, s. 385).

Przybliżając treść zasady *ne bis in idem* na gruncie prawa polskiego, Trybunał Konstytucyjny odnotował, że zasada ta nie została wprost sformułowana w Konstytucji, jednakże podkreślił, iż, jako fundamentalna zasada prawa karnego, jest ona elementem zasady państwa prawnego. Wyraża zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Podwójne (wielokrotne) karanie tej samej osoby za ten sam czyn stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego. Trybunał podkreśla przy tym, iż zasada *ne bis in idem* zawiera zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzenia kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karnoadministracyjnych (*vide* – wyroki: z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 104, s. 1527 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 103, s. 1215).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że zasada *ne bis in idem* stanowi również jeden z elementów prawa do sądu, przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji – co należy przypomnieć – każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy,

niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zasada *ne bis in idem* zarówno na gruncie postępowania karnego, jak i postępowania karnego skarbowego, sprowadza się do gwarancji, że nikt nie będzie pociągnięty ponownie do odpowiedzialności karnej (karnej skarbowej) za ten sam czyn zabroniony. Inaczej rzecz ujmując, wyraża się w zakazie podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zgodnie z art. 17 § 1 pkt 7 Kpk, nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone. Przepis ten ma, w myśl art. 113 Kks, zastosowanie do postępowania w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe, gdyż w tym zakresie odpowiednio stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zasada *ne bis in idem* obowiązuje także w postępowaniu mandatowym przewidzianym w Kodeksie karnym skarbowym (*vide*: wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OYTK ZU Nr 3/A/2008, poz. 42, s. 393).

Nadto, orzekając o niezgodności z Konstytucją RP art. 5 ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że ewentualna kontrola sądownoadministracyjna decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy dłużnika alimentacyjnego nie obejmuje zasadności merytorycznej wniosku kierowanego do starosty przez organy samorządowe miejsca zamieszkania dłużnika. Wobec związania starosty tym wnioskiem sąd administracyjny nie bada też – w podstawowym wymiarze – merytorycznej zasadności decyzji starosty w sprawie zatrzymania prawa jazdy. Tymczasem zasada sprawiedliwej procedury wymaga, by odpowiedni organ mógł przedstawić motywy swego rozstrzygnięcia, a ponadto – by rozstrzygnięcie to było weryfikowalne, a postępowanie prowadzone w sposób jawny i z udziałem stron. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za ugruntowany można też uznać pogląd, że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania oraz, zgodnie z wymogami

rzetelnego procesu, uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć (*vide* – wyrok z dnia 22 września 2009 r., sygn. P 46/07, OTK ZU Nr 8/A/2009 r., poz. 126, s. 1317 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, orzekając o niekonstytucyjności kumulowania odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej skarbowej, Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie dawał wyraz pogładowi, że unormowanie dopuszczające stosowanie, wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej, określanej przez ustawę jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe”, i odpowiedzialności za przestępstwa i wykroczenia skarbowe w postępowaniu karnym skarbowym, narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Kumulowanie bowiem odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności karnej skarbowej stanowi wyraz braku proporcjonalności i nadmiernego fiskalizmu. Wykracza poza granice niezbędne dla zapewnienia ponoszenia ciężaru opodatkowania w uzasadnionych granicach osób fizycznych (*vide* – wyroki: z dnia 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU Nr 8/A/2007, poz. 95, s. 1187 oraz z dnia 29 kwietnia 1998 r., sygn. K. 17/97, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 30, s. 173).

Reasumując dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, że wprawdzie Trybunał podzielił pogląd o konieczności przeciwdziałania zjawisku naruszania bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jazdy z nadmierną prędkością, jednakże przeciwstawił się koncepcji, iż cel uświęca środki. Tenże cel, w postaci skutecznej i szybkiej poprawy bezpieczeństwa na drogach, w żadnym wypadku nie może być osiągnięty środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego. W szczególności Trybunał wykluczył dopuszczalność dwukrotnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby za ten sam czyn w szeroko rozumianym prawie o ruchu drogowym (podobnie zresztą jak

w innych segmentach stosunków społecznych, jak przykładowo, w prawie podatkowym czy w prawie alimentacyjnym).

Po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 20 marca 2015 r., zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, wobec osoby, która w obszarze zabudowanym przekroczy dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h, zostanie zastosowana norma prawna określona w art. 92a Kodeksu wykroczeń, penalizująca zachowanie polegające na tym, że prowadzący pojazd nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym. W konsekwencji, w trybie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, prowadzący pojazd może zostać ukarany przez sąd karą grzywny lub zostanie nałożona na niego kara grzywny w postaci mandatu karnego. Jednocześnie, ten sam sprawca wykroczenia, ukarany przez sąd karą grzywny (lub karą grzywny nałożoną w drodze mandatu karnego), zostanie dodatkowo ukarany, w drodze decyzji administracyjnej starosty, karą administracyjną zatrzymania prawa jazdy. Decyzja administracyjna starosty ma przy tym – co ponownie należy podkreślić – charakter obligatoryjny i zostaje jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Obligatoryjna decyzja administracyjna starosty jest poprzedzona obligatoryjnym zatrzymaniem prawa jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia przez policjanta czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym (art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

Pozostaje bezsporne, że ustanawianie kar administracyjnych ma na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych, jak również stanowi środek przymusu służący dyscyplinowaniu uczestników postępowania administracyjnego. Przesłanką wymierzania kar administracyjnych jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu lub nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub decyzji

administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność zachowania tegoż sprawcy.

W konsekwencji, nie ulega wątpliwości, że, w polskim systemie prawnym, sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana przez sądy administracyjne pod kątem legalności wydania decyzji administracyjnej, a nie stopnia zawinienia sprawcy ani okoliczności czynu mogących mieć wpływ na wymiar kary.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, prawo do sądu obejmuje cztery podstawowe elementy: prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie konstytucyjnych standardów sprawiedliwego postępowania sądowego. Sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym (*vide* – wyroki: z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU Nr 7/A/2009, poz. 113, s. 1186 – 1187 oraz powołane tam orzecznictwo, jak również z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. SK 25/11, OTK ZU Nr 1/A/2014, poz. 1, s. 13 i powołane tam orzecznictwo).

Z kolei, zakres podmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie „sprawy”. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszystkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (*vide* – wyroki:

z dnia 18 maja 2004 r., sygn. SK 28/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 45, s. 629 i z dnia 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554 oraz powołane tam orzecznictwo).

Kształtując uprawnienia stron postępowania, ustawodawca musi wziąć pod uwagę także ogólne cele postępowania oraz inne wartości, takie jak sprawność postępowania, wyważywszy kolidujące interesy. Trybunał Konstytucyjny zwracał w związku z tym uwagę na granice swobody regulacyjnej przy stanowieniu ustaw normujących postępowania sądowe. Swoboda ustawodawcy kształtowania odpowiednich procedur nie oznacza dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, które ponad miarę, a więc bez wystąpienia istotnych racji, ograniczają prawa procesowe strony, których realizacja stanowi przesłankę prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia „sprawy” – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu (*vide* - wyrok z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, *op. cit.*, s 1187 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny przypominał także funkcje społeczne sprawiedliwej procedury sądowej. Procedura taka ma szczególne znaczenie dla kształtowania zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości i poczucia poszanowania ich praw. Nierzetelne procedury sądowe, nawet jeśli nie muszą prowadzić wprost do faktycznego zawieszenia obowiązywania konstytucyjnego prawa do sądu, a pośrednio do unicestwienia innych praw i wolności konstytucyjnych, których ochronę gwarantuje prawo do sądu (np. godność osobista, życie, wolność, prawo własności), to jednak przez naruszenie zaufania,

jakie powinna wytwarzać rzetelna procedura sądowa, budzą zastrzeżenia (*vide – ibidem*, s. 1187 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. W każdym wypadku ustawodawca powinien zapewnić jednostce prawo do wysłuchania. Jednostka musi uzyskać w szczególności możliwość przedstawienia swoich racji oraz zgłaszania wniosków dowodowych. Istotny element sprawiedliwej procedury sądowej stanowi prawo strony do osobistego udziału w czynnościach procesowych (*vide – wyrok z dnia 19 września 2007 r., sygn. SK 4/06, OTK ZU Nr 8/A/2007, poz. 98, s. 1224 oraz powołane tam orzecznictwo*).

W kontekście art. 78 ustawy zasadniczej w doktrynie przyjmuje się, że konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencje oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu (*vide – Leszek Garlicki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 78, s. 7 oraz powołane tam orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*).

W piśmiennictwie podnosi się również, że przysługujący stronie środek zaskarżenia musi być efektywny, tzn. musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylecia bądź zmiany. Innymi słowy, musi stwarzać gwarancje prawne merytorycznej oceny przez organ drugiej instancji prawidłowości rozstrzygnięcia sprawy, w tym kontroli poprawności wykładni przepisów stanowiących podstawę rozstrzygnięcia (*vide – ibidem*, s. 8 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Należy podzielić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż przewidziana przez ustawodawcę droga odwoławcza od decyzji starosty o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, nie spełnia powołanych wyżej standardów.

Rozwiązanie, przyjęte przez ustawodawcę w art. 102 ust. 1 pkt 4, ust. 1c i ust. 1d ustawy o kierujących pojazdami, wprowadza automatyzm w stosowaniu tego środka. Stwierdzenie, że kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, obliguje starostę do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, bez możliwości uwzględnienia przesłanek materialnoprawnych i przy całkowitym pominięciu wszelkich przesłanek o charakterze subiektywnym. W rezultacie indywidualizacja kary nie jest możliwa, a dolegliwość tej kary abstrahuje od kwestii zawinienia.

Analogiczny automatyzm cechuje również obligatoryjną decyzję funkcjonariusza Policji zatrzymującego prawo jazdy w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prawa o ruchu drogowym. W tej sytuacji należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że „[u]stawodawca powierzył funkcjonariuszowi Policji reglamentację dobra jednostki, nie zawarł natomiast jakichkolwiek regulacji o charakterze materialnoprawnym, które krępowałyby go w zakresie korzystania z ustawowej kompetencji decydowania o odebraniu prawa jazdy”.

Z automatyzmem cechującym decyzję starosty (a wcześniej – policjanta) koresponduje przyjęta przez ustawodawcę sądowoadministracyjna kontrola decyzji administracyjnej, która ogranicza się do kwestii legalności jej wydania. W rezultacie, ukarana jednostka nie może uruchomić efektywnej kontroli odwoławczej od nałożonego środka represji.

Tym samym, ewentualne postępowanie, zainicjowane próbą wzruszenia przez ukaranego omawianej decyzji administracyjnej starosty przed sądem

administracyjnym, z oczywistych względów nie spełnia wymogów rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, właściwej dla prawa karnego procesowego czy postępowania w sprawach o wykroczenia, w rozumienia przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny.

Konieczność zapewnienia – ukaranemu decyzją administracyjną starosty – prawa do sądu w postaci rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, adekwatnej do rodzaju sprawy zainteresowanego, nabiera szczególnego znaczenia w kontekście podnoszonych, między innymi, w skargach obywateli oraz w publikacjach w środkach masowego przekazu licznych uchybień i nieprawidłowości, których dopuszczały się osoby obsługujące sprzęt służący do ujawniania przekraczania dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami, jak również wad technicznych oraz prawnych samego sprzętu.

Zgodnie z informacją Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 lipca 2015 r. dotyczącą legalności korzystania i funkcjonowania urządzeń pomiarowych prędkości pojazdów w ruchu drogowym, Prezes UKE, w ciągu dwóch poprzedzających informację miesięcy, wszczął z urzędu postępowania administracyjne w sprawie wydania Strażom Gminnym i Miejskim decyzji zakazujących używania urządzeń do pomiaru prędkości w ruchu drogowym w przypadkach stwierdzenia, że pracują z wykorzystaniem częstotliwości 34,0 GHz oraz 34,3 GHz. Stosowne czynności prowadzone były w stosunku do ok. 80 podmiotów, w przypadku których stwierdzono posiadanie tego typu urządzeń (*vide* – <http://www.uke.gov.pl/informacja>).

Użytkowane przez służby fotoradary wskazanych w informacji typów pracują na wojskowych częstotliwościach przeznaczonych do wykorzystywania w radiolokacji, co wyklucza ich stosowanie bez odpowiedniego pozwolenia Ministra Obrony Narodowej. Oprócz Straży Gminnych i Miejskich fotoradarów takich używała Inspekcja Transportu Drogowego (29 urządzeń). Ze względów oczywistych wartość dowodowa zdjęć wykonanych przez nielegalnie użytkowane fotoradary musi budzić zasadnicze wątpliwości.

Problematyka bezpieczeństwa ruchu drogowego stała się przedmiotem kompleksowej kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, opisaną w Informacji o wynikach kontroli KBP-4101-03-00/213, Nr ewid. 148/2014/kPB z dnia 24 lipca 2014 r., jak również informacji NIK o bezpieczeństwie na drogach z dnia 4 listopada 2014 r., wygenerowanej w dniu 3 grudnia 2014 r., zamieszczonych na stronach internetowych Najwyższej Izby Kontroli.

NIK uważa, że zaangażowanie strażników gminnych i miejskich w obsługę fotoradarów, zwłaszcza przenośnych, było podyktowane w wielu wypadkach nie tyle służbą na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ile – przede wszystkim – chęcią pozyskiwania pieniędzy do gminnej kasy. W kolejnej już kontroli NIK stwierdziła m.in., że strażnicy kontrolowali, jak tego prawo wymagało – w miejscach uzgodnionych z policją, ale działało się tak tylko na początku i na końcu służby. W trakcie wykonywania zadań strażnicy z fotoradarem mobilnym przenosili się w miejsca nieuzgodnione z policją, za to przynoszące większe wpływy do budżetu gminy. Aktywność prewencyjna i represyjna niektórych straży gminnych czy miejskich niemal w całości koncentrowała się na obsłudze fotoradarów (por. informacja NIK o bezpieczeństwie na drogach, <http://www.nik.gov.pl/do-druku/typ,0,id,2113.html?referer=http://www.nik.gov.pl/ak...>, s. 3).

W ocenie NIK, decyzje o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów nie były podejmowane w oparciu o rzetelną analizę danych na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzana była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny. Nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Zastrzeżenia NIK budziła ponadto rzetelność danych będących podstawą przeprowadzanych analiz. Nie prowadzono również analiz stanu bezpieczeństwa w przypadku wyboru miejsc ustawienia fotoradarów

przenośnych (*vide* – Informacja o wynikach kontroli, Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego, Prawidłowość Realizacji Zadań w Zakresie Wykorzystania Urzędzeń do Pomiaru i Rejestracji Wykroczeń Drogowych, Podsumowanie Wyników Kontroli, Synteza wyników kontroli, pkt. 2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów, s. 8 [s. 188]).

Zgodnie z ustaleniami NIK, jako wydatki na cele określone w art. 20d pkt 3 ustawy o drogach publicznych, tj. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontrolowane miasta i gminy kwalifikowały m.in. wydatki na: zakup autobusu szkolnego, bieżące funkcjonowanie straży miejskich i gminnych, ochotniczych straży pożarnych, przedszkoli czy budowę wiat przystankowych (*vide* – *op. cit.*, pkt. 3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie, s. 24 [s. 204]).

Najwyższa Izba Kontroli podnosiła również, że ustawa o strażach gminnych nakładała na tę formację szereg zadań, z których tylko jednym była kontrola ruchu drogowego. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że spośród wystawionych przez strażę mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W przypadku 16 straży powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia co najmniej 95 % mandatów. W czterech miejscowościach (Biały Bór, Bobolice, Człuchów, Kobylnica) liczba mandatów wystawionych z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wynosiła od 71 tys. do 149 tys. Tymczasem, dla porównania, w miastach wojewódzkich (np. Lublin, Olsztyn, Poznań, Szczecin Wrocław) liczba ta wahała się od 1 tys. do 50 tys. Jakkolwiek sama liczba wystawionych mandatów nie może być podstawą do oceny prawidłowości działania straży miejskich i gminnych, to, w ocenie NIK, tak duża aktywność niektórych z nich w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy jednocześnie występujących wątpliwościach co do celowości wykorzystywania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, mogła budzić uzasadnione obawy, że inne zadania ustawowe były realizowane w stopniu

niewystarczającym, a strażę pełniły głównie funkcję fiskalną. Przykładowo, w gminie Biały Bór dochody z mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego stanowiły w 2011 r. 27% ogółu dochodów. W Kamienicy Polskiej same dochody z tytułu mandatów za przekroczenie prędkości (bez mandatów za niewskazanie kierującego) w 2012 r. stanowiły blisko 20% dochodów ogółem. Średnio w okresie 2011 r. – III kwartał 2013 r. dla szeregu gmin (m.in. Człuchów, Biały Bór, Kobylnica, Bobolice, Kamienica Polska, Tarczyn) dochody z tytułu mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego wynosiły od 10% do 19% ogółu dochodów (*vide – ibidem*, pkt 3.2.5. Aktywność Straży, s. 25 [s. 205]).

Wielokrotnie podnoszono w środkach masowego przekazu, że na prawidłowość pomiaru prędkości pojazdu przez urządzenie rejestrujące wpływ ma sposób usytuowania ich przy drodze, profesjonalizm obsługującego oraz natężenie ruchu. Relatywnie często nieprawidłowe pomiary prędkości wynikają z tak zwanego podwójnego odbicia fal od ruchomego obiektu, przykładowo – jadącej w przeciwnym kierunku niż pojazd namierzany ciężarówka. Powyższe zjawisko może spowodować zsumowanie prędkości obu pojazdów przez urządzenie rejestrujące.

Uzyskanie błędnego wyniku może być spowodowane również dokonywaniem pomiaru na tle metalowego ogrodzenia, jak również (zwłaszcza w przypadku znacznego natężenia ruchu) dokonywaniem czynności nie dość celnie lub selektywnie, w wyniku czego może dojść do zarejestrowania prędkości jadącego w bezpośrednim pobliżu pojazdu większego lub poruszającego się z większą prędkością niż pojazd namierzany.

Z kolei, oceniając prawidłowość pomiaru prędkości, dokonanego przy użyciu wideorejestratora zamontowanego w pojeździe użytkowanym przez służbę zajmującą się ochroną bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy pamiętać, że urządzenie to mierzy prędkość pojazdu, w którym jest zamontowane, a nie pojazdu namierzanego. Pomiar prędkości, w takim przypadku, powinien polegać

na tym, że kierowca pojazdu, w którym zamontowany jest wideorejestrator, powinien przez określony czas jechać z zachowaniem stałej odległości od ściganego auta. Jeśli w czasie pomiaru pojazdy się zbliżą, bo radiowóz zacznie doganiać jadący przed nim samochód, wskazana na nagraniu prędkość będzie wyższa od tej, z jaką rzeczywiście poruszało się auto kierowcy obwinionego o wykroczenie.

Przytoczonych wyżej uchybień i nieprawidłowości nie sposób zredukować do zwykłej sfery stosowania prawa, posiadają one natomiast wszelkie cechy utrwalonej praktyki rozumienia i wykonywania przepisów normujących wykorzystywanie urządzeń służących do rejestrowania pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym przez służby posiadające, z woli ustawodawcy, uprawnienia w omawianym zakresie.

Wszystkie rodzące się w tym kontekście wątpliwości mogłyby zostać rozstrzygnięte w każdej konkretnej sprawie przez posiadający stosowne doświadczenie i właściwe instrumentarium proceduralne sąd karny. Żadnych możliwości prawnych ani faktycznych nie ma w tym zakresie sąd administracyjny, który rozpoznaje sprawę pod kątem legalności wydania decyzji administracyjnej, a nie stopnia zawinienia sprawcy ani okoliczności mogących mieć wpływ na wymiar kary.

W toku procedowania nad projektem, który stał się podstawą do przyjęcia przez Sejm analizowanej ustawy nowelizującej z 20 marca 2015 r., posłowie byli wielokrotnie informowani przez ekspertów o poważnych zastrzeżeniach konstytucyjnych do proponowanych regulacji wprowadzających dodatkową sankcję, w postaci zatrzymania prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej starosty, dla sprawców wykroczenia określonego w art. 92a Kodeksu wykroczeń, popełnionego w obszarze zbudowanym.

W opinii prawnej z dnia 25 września 2014 r. do wspomnianego projektu ustawy (druk sejmowy 2586) Andrzej Sakowicz z Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu stanął na stanowisku, że "[z]atrzymanie prawa jazdy

w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym (...) prowadzi do zbiegu odpowiedzialności karno-administracyjnej oraz wykroczeniowej, a w konsekwencji do naruszenia zasady *ne bis in idem*.” (*vide* – s. 1 – 2 opinii).

Podobnie Ryszard Stefański, w opinii z dnia 4 września 2014 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2586), zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych, podniósł, że nie jest uzasadnione zatrzymanie prawa jazdy w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym. Zatrzymanie prawa jazdy ma na celu niezwłoczne odsunięcie kierującego pojazdem od udziału w ruchu w tym charakterze ze względu na to, że dalsze prowadzenie pojazdu może stwarzać zagrożenie (cel bliższy) oraz ma zapewnić wykonanie przyszłego zakazu prowadzenia pojazdów. W omawianej sytuacji nie jest możliwe orzeczenie przez sąd zakazu prowadzenia pojazdów, gdyż za wykroczenie niestosowania się do ograniczenia prędkości (art. 92a Kw) oraz za inne naruszenia przepisów o ruchu drogowym (art. 97 Kw) nie jest przewidziane orzeczenie takiego zakazu. W proponowanym rozwiązaniu zatrzymanie prawa jazdy ma wyłącznie charakter represyjny i zbliżone jest do zakazu prowadzenia pojazdów, a zatem jego stosowanie – zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP – powinno należeć do sądu. Jest to o tyle istotne, że zatrzymanie prawa jazdy na tej podstawie jest obligatoryjne. Tymczasem proponuje się, by o tzw. zatrzymaniu prawa jazdy decydował w formie decyzji starosta na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany. Jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo zatrzymania prawa jazdy, okres ten zostaje przedłużony z mocy ustawy do 6 miesięcy (*vide* – s. 12 – 13 opinii).

Nadto, w opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 12 grudnia 2014 r. do omawianego projektu ustawy Andrzej Sakowicz powtórzył, że zatrzymanie prawa jazdy w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym prowadzi do zbiegu odpowiedzialności karno-administracyjnej oraz wykroczeniowej, a w konsekwencji do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Dopuszczenie obu powyższych podstaw odpowiedzialności rodzi niebezpieczeństwo naruszenia zasady państwa prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji, gdyż kumulatywne ich stosowanie będzie stanowiło wyraz nadmiernego rygoryzmu prawnego i nie będzie uwzględniało zasady proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności jednostki. Zatrzymanie prawa jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami wyraża obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależniony od winy i nieuwzględniający indywidualnych okoliczności sprawy (*vide* – s. 1 opinii).

Przyjmując unormowanie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, ustawodawca zignorował nie tylko przytoczone wyżej poglądy doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ale również zastrzeżenia natury konstytucyjnej swojego własnego Biura Analiz Sejmowych. Rozwiązanie wprowadzające obligatoryjne wydanie decyzji administracyjnej przez starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, powoduje kumulację odpowiedzialności represyjnej osoby za to samo zachowanie przez zastosowanie reżimu odpowiedzialności za wykroczenie oraz, niezależnie od tego, reżimu odpowiedzialności właściwego dla kary administracyjnej, a więc kumulację odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Zasada *ne bis in idem* – co należy przypomnieć – wywodzona jest nie tylko z Konstytucji RP, ale została wyrażona również wprost w wiążących Polskę

aktach prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, nikt nie może być ponownie sędzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. Z kolei, art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowi, że nikt nie może być ponownie ścigany lub karany za przestępstwo, za które już raz został prawomocnie skazany lub uniewinniony zgodnie z ustawą i procedurą karną danego kraju.

W doktrynie przyjmuje się, że karę wymierza się przede wszystkim dla odpłaty i odstraszenia od podobnych czynów samego sprawcy i innych. Jej podstawą musi więc być ogólna norma mająca cel zarówno prewencyjny, jak i represyjny. Sankcja ma charakter karny, jeśli prawo będące jej podstawą stosuje się do wszystkich, a nie tylko do określonej grupy o specjalnym statusie. W sprawie Malige Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że istniejący we Francji środek, polegający na odejmowaniu punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, ma charakter prewencyjny, ale także karny i odstraszący, jest więc podobny do kar dodatkowych wymierzanych w sprawach karnych. Postanowienie przez ustawodawcę, że będzie on stosowany w innym trybie niż pozostałe kary sądowe, nie mogło zmienić natury tego środka. Był on więc karą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji (por. Marek Antoni Nowicki, *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX 2013, <http://lex/lex/content.rpc?reqld=1437642960974-1761675963&localNroPart=0&nro>, s. 8).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że „czyn zagrożony karą”, w rozumieniu Konwencji, to czyn, za który w postępowaniu karnym lub innym o charakterze represyjnym, będącym wynikiem postawienia w „stan oskarżenia”, może być wymierzona „kara”, tj. sankcja, spełniająca zarówno cele represyjne, jak i prewencyjne, a jej wymierzenie uzależnione jest od przypisania

(udowodnienia) sprawcy „winy”. Niewątpliwie w przypadku wykroczenia występuje „czyn zagrożony karą” – ustawa przewiduje bowiem sankcję w postaci kary za naruszenie danego nakazu lub zakazu, która spełniać ma zarówno cele prewencyjne, jak i represyjne, a jej wymierzenie możliwe jest jedynie w sytuacji udowodnienia danej osobie winy. Niewątpliwie również postawienie zarzutu popełnienia wykroczenia, wpisane do protokołu przesłuchania danej osoby (art. 54 § 6 Kpsw), jest „oskarżeniem” w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, albowiem dochodzi do oficjalnego (urzędowego) poinformowania o treści zarzutu (sprecyzowania faktycznych i prawnych podstaw odpowiedzialności). Przypomnieć należy, iż „oskarżenie o popełnienie czynu zagrożonego karą”, w rozumieniu art. 6 Konwencji, to oficjalne poinformowanie (urzędowa notyfikacja) danej osoby o zarzucanym jej czynie o charakterze „karnym”, tj. o czynie należącym do sfery prawa karnego lub innym zabronionym, za który grozi „kara” w rozumieniu Konwencji, a wykroczenie należy do szeroko rozumianego prawa karnego (*vide* – Czesław Paweł Kłak, *Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka*, Prokuratura i Prawo nr 10/2008, s. 90).

Trybunał Konstytucyjny, w powoływanym już wyroku z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, podkreślił, że, zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, postępowaniami karnymi są postępowania, które – obok przestępstw – dotyczą również wykroczeń, niektórych deliktów prawa podatkowego, a także niektórych deliktów prawa administracyjnego. Ustalenie gałęzi prawa, do której należą przepisy definiujące czyn karalny, stanowi, zdaniem ETPC, jedynie formalny etap badania, czy mamy do czynienia ze sprawą karną. Większą wagę ETPC przykłada bowiem do natury czynu karalnego oraz charakteru sankcji grożącej za popełnienie danego czynu karalnego (*vide* – *op. cit.*, s. 1527).

Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał niejednokrotnie, że kwalifikacja prawna danego postępowania w prawie krajowym nie może być

jedynym kryterium dla oceny stosowania zasady *ne bis in idem* z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7. Inaczej stosowanie tego przepisu zależałoby od swobody decyzyjnej Układających się Państw w stopniu, który mógłby dawać wyniki niezgodne z przedmiotem i celem Konwencji. Pojęcie „postępowania karnego” w tekście art. 4 Protokołu nr 7 musi być interpretowane w świetle ogólnych zasad dotyczących odpowiadających mu słów „oskarżenie w sprawie karnej” oraz „kara” z art. 6 i art. 7 Konwencji. W orzecznictwie ETPC ustalono trzy kryteria, które bierze się pod uwagę przy rozstrzyganiu, czy miało miejsce „oskarżenie w sprawie karnej”. Pierwszym kryterium jest kwalifikacja czynu zabronionego w świetle prawa krajowego, drugim jest sam charakter tego czynu, a trzecim jest stopień dolegliwości kary grożącej za popełnienie takiego czynu. Kryterium drugie i trzecie są alternatywne i niekoniecznie muszą zachodzić łącznie. To, jednakże, nie wyklucza dokonania oceny łącznej, kiedy to odrębna analiza każdego ze wskazanych kryteriów nie daje możliwości wywiedzenia jasnego wniosku co do istnienia oskarżenia w sprawie karnej (*vide* – wyrok z dnia 20 maja 2014 r. nr 11828/11, Nykanen v. Finlandia, LEX nr 1460651).

Podobnie, w wyroku z dnia 7 czerwca 2007 r. nr 14939, Zolotukhin v. Rosja, ETPC stanął na stanowisku, że słowa „w postępowaniu przed sądem” oraz „zasady postępowania karnego” z art. 4 Protokołu nr 7 muszą być interpretowane w świetle ogólnych zasad dotyczących związanych z nimi słów „oskarżenie w sprawie karnej” i „kara” odpowiednio z art. 6 i 7 Konwencji. Tym samym należy uwzględniać takie czynniki jak: kwalifikacja prawna czynu zagrożonego karą w prawie krajowym; charakter tego czynu; krajowa postać prawna środka, jego cel, istota i stopień dolegliwości; to, czy środek został nałożony w wyniku skazania za czyn zagrożony karą, oraz tryb stosowany przy nakładaniu i wykonywaniu tego środka (*vide*: LEX nr 289975).

Europejski Trybunał Praw Człowieka, w wyroku z dnia 30 kwietnia 2015 r. nr 3453/12, Kapetanios i inni v. Grecja (skargi nr 3453/12, 42941/12 i 9028/13), odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady *ne bis in idem*, wskazał, że

w rozpoznawanej sprawie wyroki karne uniewinniające oskarżonych stały się ostateczne w trakcie toczących się postępowań administracyjnych, które nie zostały jednak z tego powodu umorzone. Podkreślił, że zarówno postępowanie karne, jak i administracyjne dotyczyły zarzutu przemytu tych samych przedmiotów, popełnionego przez te same osoby, w tym samym czasie. ETPC stwierdził, że zasada *ne bis in idem* nie byłaby naruszona, gdyby oba rodzaje kar: pozbawienia wolności i grzywny były częścią tego samego postępowania sądowego lub gdyby sąd karny zawiesił postępowanie po wszczęciu postępowania administracyjnego, a następnie je umorzył po utrzymaniu przez sąd administracyjny nałożonych grzywien. Wobec niespełnienia powyższych warunków, ETPC stwierdził naruszenie zasady *ne bis in idem* (por. Biuletyn Europejski nr 5 (17) /2015, s. 20).

Z kolei, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że – w myśl rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R 1/91, przyjętej 13 lutego 1991 r., w sprawie sankcji administracyjnych – władze administracyjne korzystają ze znacznych kompetencji sankcyjnych, co wynika ze wzrostu zadań administracyjnych państwa, a także widocznej tendencji w kierunku dekryminalizacji. Komitet zauważył jednakże również, że z punktu widzenia ochrony jednostki pożądane jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych jako działających wprawdzie szybko i automatycznie, lecz jednocześnie stwarzających zagrożenia dla poszanowania praw i interesów jednostki. Dlatego rekomendacja zawiera szereg zasad wyznaczających minimalny standard posługiwania się karami administracyjnymi. Jedną z zasad tego standardu jest dyrektywa, że osoba nie może być karana administracyjnie dwukrotnie za to samo zachowanie na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny. Należy ją więc interpretować jako zakazującą także karania za ten sam czyn na podstawie przepisów umieszczonych w różnych aktach prawnych, ale chroniących ten sam interes społeczny (*vide* –

wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, *op. cit.*, s. 1528 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Jak już sygnalizowano, zatrzymanie prawa jazdy w rozumieniu art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami jest merytorycznie tożsame ze znanym w Polsce środkiem karnym (wcześniej – karą dodatkową) – orzekanym przez sąd zakazem prowadzenia pojazdów. Tym samym, zatrzymanie prawa jazdy, tak jak zakaz prowadzenia pojazdów, pełni funkcję zarówno represyjną, jak i prewencyjną, czego, ze względów oczywistych, nie może zmienić niewielka zmiana w nazewnictwie środka. Wywody zawarte we wcześniejszej części niniejszego stanowiska zachowują, w tym miejscu, aktualność, co, w gruncie rzeczy, przesądza negatywną ocenę zakwestionowanego unormowania w kontekście obowiązującego Polskę prawa konwencyjnego.

Aktualność zachowują również wcześniejsze wywody dotyczące jednorodności czynu powodującego wdrożenie postępowania w sprawach o wykroczenia, prowadzącego do ukarania sprawcy, oraz postępowania administracyjnego, prowadzącego do wydania przez starostę decyzji administracyjnej o karze administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy. W obu postępowaniach chodzi o ten sam przypadek takiego samego przekroczenia dopuszczalnej prędkości w obszarze zabudowanym.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również podtrzymując w pozostałym zakresie wnioski Prokuratora Generalnego z dnia 18 września 2015 r., należy uznać, że zatrzymanie prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej starosty godzi w zasadę *ne bis in idem*, jak również nie spełnia wymogów rzetelnej, adekwatnej i sprawiedliwej procedury sądowej, właściwej dla prawa karnego procesowego czy postępowania w sprawach o wykroczenia, stosowanej przez organ o odpowiednio ukształtowanym ustroju i pozycji, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, to jest sąd karny. Tym samym, przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 w związku z ust. 1c i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy

o kierujących pojazdami, jak również art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prawa o ruchu drogowym w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami są niezgodne z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP, z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

W *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowano nie tylko przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, ale również art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prawa o ruchu drogowym. Podobnie, Prokurator Generalny zakwestionował przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1d ustawy o kierujących pojazdami oraz art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prawa o ruchu drogowym w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami. Tym samym, zakwestionowana została norma nakazująca Policji zatrzymanie prawa jazdy dla potrzeb wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu tego dokumentu.

Nie oznacza to jednak, by Prokurator Generalny kwestionował samą koncepcję wyposażenia Policji w uprawnienie do zatrzymywania prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym. Jednakże takie uprawnienie Policja mogłaby otrzymać jedynie jako element postępowania w sprawie o wykroczenie określone w art. 92a Kodeksu wykroczeń, oczywiście po stosowej nowelizacji tegoż art. 92a oraz odpowiednich przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Problematyka ewentualnego wprowadzenia takich zmian w obu kodeksach nie stanowi już jednak przedmiotu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a mogłaby zostać rozważona jedynie w toku postępowania legislacyjnego.

Kwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako związkowe przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 35) oraz Prawa

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 53 § 1) normują problematykę terminów w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym. Problematyka ta jest dość luźno związana z przedmiotem zaskarżenia w sprawie rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. K 24/15. W tej sytuacji wydaje się, że poddawanie tych przepisów pogłębionej ocenie w kontekście zaproponowanych w *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wzorców kontroli byłoby zbędne. Innymi słowy, w tym zakresie postępowanie winno zostać umorzone z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet