



Warszawa, dnia 18 września 2015 r.

PG VIII TKw 35/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	21. 09. 2015
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę 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 zm.) 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 zm.) w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami – są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, 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).

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 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 dopuścił 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.

Wspomniana nowelizacja wywołała skargi obywateli oraz liczne opinie krytyczne w środkach masowego przekazu, co skłoniło Prokuratora Generalnego do przeprowadzenia analizy nowego stanu prawnego, w szczególności w kontekście respektowania zasady *ne bis in idem* oraz utrwalonej praktyki stosownych służb w zakresie ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wyniki tej analizy wskazują na konieczność poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego zakwestionowanych w petitum niniejszego wniosku unormowań.

Zakwestionowane w niniejszym wniosku, znowelizowane przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 oraz art. 102 ust. 1d ustawy o kierujących pojazdami mają następujące brzmienie:

„Art. 102. 1. Starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy:

(...)

4) kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym,

(...)

1d. Jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie ust. 1 pkt 4 lub 5 albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo 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, nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy.”.

Z kolei, analizowany przepis art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a Prawa o ruchu drogowym po nowelizacji brzmi następująco:

„Art. 135. 1. Policjant:

1a) zatrzyma prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na:

a) kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym lub”.

Starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy, o której mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4, na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany przez policjanta (art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami). Omawiana decyzja będzie wydawana na podstawie informacji 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 wydawania 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 retributywną. 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 (por. Damian Szeleszczuk, [w:] *Kodeks karny, Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2015, s. 341 oraz powołane tam piśmiennictwo).

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 orzekałego 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 w zamyśle ustawodawcy 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 właściciela prawa jazdy postępowania przed sądem (postępowanie karne lub postępowanie w sprawach

o wykroczenia) 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* – ust. 3 w art. 102 ustawy o kierujących pojazdami dodany 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 wniosku).

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, poczynając 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 (por.: 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 (por. 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).

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 orzecznictwem 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.

Ocena konstytucyjnej dopuszczalności stosowania dodatkowej sankcji administracyjnej wobec sprawcy ukaranego za wykroczenie określone w art. 92a Kodeksu wykroczeń winna zostać dokonana, przede wszystkim, w kontekście art. 2 i art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 2 Konstytucji, 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 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 on 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 (por. 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 zaakcentował 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, w aspekcie zapewnienia 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, OTK 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 organ samorządowy 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 postępowania 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).

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 przez osoby fizyczne ciężaru opodatkowania w uzasadnionych ramach (*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 wprowadzicie Trybunał podzielił pogląd o konieczności

przeciwdziałania zjawisku naruszania bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym przypadkach jazdy z nadmierną prędkością, jednakże przeciwstawił się koncepcji, iż cel uświęca środki. Tenże cel, w postaci skutecznej i szybkiej poprawy bezpieczeństwa na drogach, 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.

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 karą grzywny przez sąd lub karą grzywny nałożoną w drodze mandatu karnego, zostanie dodatkowo ukarany, w drodze decyzji administracyjnej starosty, *de facto* karą administracyjną zatrzymania prawa jazdy. Decyzja administracyjna starosty ma przy tym 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 na 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, sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana przez sądy administracyjne pod kątem legalności wydania decyzji administracyjnej, a nie stopnia zawinienia sprawcy czy okoliczności czynu mogących mieć wpływ na wymiar kary. Tym samym, ewentualne postępowanie 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 rozumieniu przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

W tym miejscu należy odnotować, że konieczność zapewnienia ukaranemu decyzją administracyjną starosty prawa do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, adekwatnej do rodzaju sprawy zainteresowanego, wynika również z licznych uchybień i nieprawidłowości, których dopuszczały się osoby obsługujące sprzęt służący do ujawniania przekraczania dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami, jak również wady techniczne oraz prawne samego sprzętu.

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 2 miesięcy poprzedzających informację, 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 urządzenia te pracują z

wykorzystaniem częstotliwości 34,0 GHz oraz 34,3 GHz. W chwili sporządzenia powołanej informacji stosowne czynności prowadzone były w stosunku do ok. 80 podmiotów, w przypadku których stwierdzono posiadanie tego typu urządzeń (por. <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 stosowanie tych urządzeń 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, jest 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 kontrolują – jak tego prawo wymaga – w miejscach uzgodnionych z policją, ale dzieje się tak tylko na początku i na końcu służby. W trakcie wykonywania zadań strażnicy z fotoradarem mobilnym przenoszą 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 koncentruje się na obsłudze fotoradarów (*vide* – 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...](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 na podstawie rzetelnej analizy 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 Urządzeń 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 nakłada na tę formację szereg zadań, z których tylko jednym jest kontrola ruchu drogowego. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że spośród wystawionych przez straże 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, może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym, a strażę pełni 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 – 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]).

W tym miejscu, niejako na marginesie, wypada również odnotować, że w chwili obecnej niektóre samorzady przyznają, iż wpływy do ich budżetów z tytułu wykorzystywania przez strażę miejskie (gminne) fotoradarów mają istotne znaczenie i bez tych wpływów uchwalone bądź planowane budżety nie będą mogły zostać zrównoważone na obecnym poziomie.

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 pomiaru może wynikać również z dokonywania pomiaru na tle metalowego ogrodzenia, jak również (zwłaszcza w przypadku znacznego natężenia ruchu) dokonywania 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.

Tytułem przykładu należałoby, w tym miejscu, przywołać głośny casus znanego kierowcy rajdowego Krzysztofa H. W toku postępowania sądowego, na podstawie ekspertyzy biegłego ustalono, że pomiar prędkości pojazdu prowadzonego przez Krzysztofa H. został zawyżony przez służbę o 42 km/h (choć kierowca faktycznie przekroczył dopuszczalną prędkość, tyle że o znacznie niższą wartość).

Wszystkie tego rodzaju 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 czy okoliczności mogących mieć wpływ na wymiar kary.

W toku procedowania nad projektem, który stał się podstawą do przyjęcia przez Sejm 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 zabudowanym.

W opinii prawnej z dnia 25 września 2014 r. do wspomnianego projektu ustawy (druk sejmowy nr 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).

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 stosowanie tychże podstaw 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 zatem nie tylko poglądy doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ale również zastrzeżenia natury konstytucyjnej swojego własnego Biura Analiz Sejmowych. Rozwiązanie wprowadzające obligatoryjne wydanie przez starostę decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, powoduje kumulację odpowiedzialności 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.

W petitum niniejszego wniosku zakwestionowano nie tylko przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d ustawy o kierujących pojazdami, ale 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. 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 na 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 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że zatrzymanie prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej starosty godzi w zasadę *ne bis in idem*, jak również nie spełnia wymogów rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej, właściwej dla prawa karnego procesowego czy postępowania w sprawach o wykroczenia, stosowanej przez organ o odpowiednio ukształtowanym ustroju i pozycji, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, to jest sąd karny. Tym samym, przepisy art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 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 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Zasada *ne bis in idem* – co należy przypomnieć – wywodzona jest nie tylko z Konstytucji RP, ale została wyrażona 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 sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub uniewinniony zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa. 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 odstraszaający, 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 postępowaniami, 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 [\).](http://lex/lex/hiperlink DocsList.rpc?hiperlink=type%3Dob-powiaz%3DAnro%3DPows.)

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 „kary” 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 [\).](http://lex/lex/hiperlink DocsList.rpc?hiperlink=type%3Dob-powiaz%3DAnro%3DPows.)

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* (*vide* – Biuletyn Europejski nr 5 (17) /2015, s. 20).

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 jednak również, że, z punktu widzenia ochrony jednostki, pożądane jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych jako działających wprowadzając 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 tak represyjną, jak i prewencyjną, czego, ze względów oczywistych, nie może zmienić niewielka zmiana w nazewnictwie środka. Wywody zawarte we wcześniejszej części niniejszego wniosku 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 *de facto* karze administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy. W obu przypadkach zachodzi ten sam przypadek, takiego samego przekroczenia dopuszczalnej prędkości w obszarze zabudowanym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że zatrzymanie prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej starosty, unormowane w art. 102 ust. 1 pkt 4 i art. 102 ust. 1d w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami, jak również w 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, jest niezgodne 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.

Z tych wszystkich przyczyn, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet