

Warszawa, 12 grudnia 2014 r.

**Opinia prawna**  
**na temat oceny zgodności z Konstytucją RP**  
**administracyjnego zatrzymania prawa jazdy**  
**(druk sejmowy nr 2586)**

**I. Tezy**

1. Projektowana ustawa wymaga dalszych prac legislacyjnych.
2. Zatrzymanie prawa jazdy w przypadku ujawnienia czynu polegającego na: kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną 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*.
3. Dopuszczenie obu powyższych podstaw odpowiedzialności rodzi niebezpieczeństwo naruszenia zasady państwa prawa wyrażonego w art. 2 Konstytucji, gdyż kumulatywne ich stosowanie będzie stanowiło wyraz nadmiernego rygoryzmu prawnego i nie będzie uwzględniało zasady proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności jednostki.
4. Zatrzymanie praw jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami wyraża obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy.

**II. Przedmiot opinii**

1. Przedstawione do zaopiniowania rozwiązanie normatywne dotyczy administracyjnego zatrzymania prawa jazdy, które zostało przewidziane w art. 5 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2586). W świetle tego przepisu, a dokładnie zmiany 7, przewidziano poszerzenie podstaw prawnych w art. 102 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, zobowiązujących starostę do wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem, w przypadku gdy:

a) kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym (projektowany art. 102 ust. 1 pkt 4) oraz

b) kierujący pojazdem silnikowym przewozi osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji; przepis nie dotyczy przewożenia osób autobusem komunikacji miejskiej w rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13, z późn. zm.12), o ile w pojeździe przewidziane są miejsca stojące (projektowany art. 102 ust. 1 pkt 5).

Jednocześnie przewidziano, że administracyjne zatrzymanie prawa jazdy w przypadku drugiej ze wskazanych sytuacji, nie będzie możliwe, jeżeli liczba przewożonych osób w sposób, o którym mowa w tym przepisie, nie przekracza: 5 – w przypadku przewożenia ich autobusem; 2 – w przypadku przewożenia ich samochodem osobowym, samochodem ciężarowym lub w przyczepie ciągniętej przez ciągnik rolniczy lub pojazd wolnobieżny.

Zgodnie z projektowanym art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, starosta wydaje decyzję wobec kierujących, o których mowa powyżej, tj. tych, którzy przekroczyli dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym oraz przewozili osoby w liczbie przekraczającej liczbę miejsc określoną w dowodzie rejestracyjnym (pozwoleniu czasowym) lub wynikającą z konstrukcyjnego przeznaczenia pojazdu niepodlegającego rejestracji, na okres 3 miesięcy. Równocześnie starosta nadając decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, zobowiązuje kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany w trybie art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

**2.** Projektowane rozwiązanie art. 102 ust. 1d ustawy o kierujących pojazdami przewiduje także *quasi-recydywę*. Wskazuje bowiem, że jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu jej prawa jazdy na podstawie projektowanych przepisów art. 102 ust. 1 pkt 4 lub 5 albo zatrzymania prawa jazdy na podstawie art. 135 ust. 1 pkt 1a ustawy - Prawo o ruchu drogowym, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy. W sytuacji, gdy decyzja, o której mowa w projektowanym art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami, nie została jeszcze wydana, starosta wydaje tę decyzję na okres 6 miesięcy.

### III. Uwagi szczegółowe

1. Projektowane rozwiązanie co do możliwości wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym budzi wątpliwości związane z naruszeniem konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Staje się bowiem możliwe naruszenie zakazu kumulacji odpowiedzialności represyjnej osoby za to samo zdarzenie przez zastosowanie reżimu odpowiedzialności za wykroczenie oraz odpowiedzialności administracyjno-karnej. Z jednej strony, wobec osoby, która przekroczy dopuszczalną prędkość, zostanie zastosowana norma prawna wyrażona w art. 92a Kodeksu wykroczeń dotycząca wykroczenia niestosowania się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, a w jej konsekwencji orzeczenie kary grzywny, z drugiej strony, w przypadku przekroczenia dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym – kara administracyjna w postaci tymczasowego zatrzymania praw jazdy na podstawie projektowanego art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami. W zaistniałym układzie policjant wykonujący kontrolę ruchu drogowego, stwierdziwszy przekroczenie dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h, będzie zobowiązany nałożyć na kierującego prawomocny mandat karny (ewentualnie skierować wniosek o ukaranie do sądu) oraz zatrzymać mu prawo jazdy, zaś okres zatrzymania prawa jazdy w drodze decyzji administracyjnej będzie liczył się od daty fizycznego zatrzymania dokumentu przez policjanta.

W świetle orzecznictwa TK, zasada *ne bis in idem* jawi się jako fundamentalna zasada prawa karnego jest elementem zasady państwa prawnego. Wyraża ona 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 naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego<sup>1</sup>. Bacząc na dotychczasowe orzecznictwo TK można wskazać trzy przepisy Konstytucji jako te jednostki ustawy zasadniczej, w których zakodowany jest konstytucyjny standard ochrony jednostki przed ponownym prowadzeniem postępowania o ten sam czyn, tj. samoistnie art. 2 Konstytucji oraz łącznie art. 2 i 45

---

<sup>1</sup> Zob. w szczególności wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30. wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU 2002, nr 5/A, poz. 63.

ust. 1 Konstytucji, a także art. 42 ust. 2 Konstytucji<sup>2</sup>. Wszystkie te podstawy normatywne wzorców konstytucyjnych, stanowią wzorzec kontroli konstytucyjności rozwiązań dopuszczających podwójne wartościowanie tego samego czynu z punktu widzenia przesłanek odpowiedzialności karnej za przestępstwo oraz przestępstwa skarbowe, wykroczenie oraz wykroczenie skarbowe oraz przestępstwo i wykroczenie w dwóch odrębnie prowadzonych postępowaniach, jak również zbiegu szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej z odpowiedzialnością karno-administracyjną.

Ponadto, jako źródła zakazu *ne bis in idem* nie sposób pominąć 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) w brzmieniu: „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”<sup>3</sup> oraz 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) w brzmieniu: „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”. Powołane przepisy umów międzynarodowych stanowią, stosownie do art. 91 ust. 1 Konstytucji, część krajowego porządku

---

<sup>2</sup> Zob. szerzej A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 47-60.

<sup>3</sup> Nie można też pominąć orzecznictwa strasburskiego na podstawie przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W wyroku z dnia 23 października 1995 r. organy strasburskie uznały, że orzeczenie wobec powoda kary pieniężnej w postępowaniu administracyjnym za jazdę w stanie nietrzeźwości przy uprzednim jego skazaniu za spowodowanie wypadku ze skutkiem śmiertelnym stanowi naruszenie art. 4 Protokołu 7, ponieważ bazowały na faktach związanych z jednym i tym samym zachowaniem (ang. *both impugned decisions were based on the same conduct* fr. *les deux décisions litigieuses se fondent sur le même comportement*), por. w Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: *Grandinger v. Austria* z dnia 23 października 1995 r., sygn. 33/1994/480, zob. szerzej A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym...*, s. 278 i n.; B. Gronowska: Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach: *Grandinger v. Austria* z dnia 23 października 1995 r., sygn. 33/1994/480/562 oraz *Oliver v. Szwajcaria* z dnia 30 czerwca 1998 r., sygn. 84/1997/868/1080, Prokuratura i Prawo 1999, nr 11-12, s. 149-155. Dodać należy, że Wielka Izba ETPCz w wyrok z 10 lutego 2009 r. w sprawie *Zolotukhin v. Rosja*, wskazała, że zakaz ponownego karania w sprawach karnych obejmuje nie tylko postępowanie karne *sensu stricto*, lecz także postępowanie, które wprawdzie zostało zaklasyfikowane jako administracyjne w prawie krajowym, jednak z jego istoty wynika, że dotyczy ono popełnionego przestępstwa lub wykroczenia, za które orzeka się kary, które mogą być zrównana z karą kryminalną. Prawna charakterystyka samego postępowania w prawie krajowym nie może stanowić jedyne kryterium przesądzającego o możliwości zastosowania zasady *ne bis in idem*, lecz powinna opierać się na wystąpieniu „tych samych istotnych elementów” (*the same essential elements*) czynu w obu opisach normatywnych konstruujących odpowiedzialność. Oznacza to konieczność badania elementów zachowania i czy były one odróżnialne w zakresie powagi, społecznej szkodliwości, przedmiotu ochrony i zamiaru sprawcy, por. wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie *Zolotukhin v. Rosja*, nr 14939/03, § 70-77, [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

prawnego i podlegają bezpośredniemu stosowaniu. Oznacza to, że można z nich wydobywać prawa i obowiązki konkretnych adresatów w krajowym obrocie prawnym, mogą one stawać się podstawą roszczeń i odpowiedzialności, a wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek ich stosowania.

Powyższe wzorce z umów międzynarodowych zostały wykorzystane m.in. w wyroku TK z dnia 18 listopada 2010 r. (P 29/09)<sup>4</sup>, w którym TK stwierdził niekonstytucyjność norm prawnych zdekodowanych w art. 218 § 1 k.k. oraz w art. 98 ust. 1 pkt 1 i art. 98 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 pkt 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych przez to, że dopuszczają wymierzenie tej samej osobie fizycznej, za ten sam czyn, polegający na nieopłaceniu lub opłaceniu w zaniżonej wartości składek na ubezpieczenie społeczne lub innych składek pobieranych przez ZUS, opłaty dodatkowej oraz kary za przestępstwo lub za wykroczenie. 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 wymierzania kar za przestępstwo, lecz także przy stosowaniu innych środków represyjnych, w tym sankcji karno-administracyjnych. Zdaniem Trybunału, sankcją o takim charakterze jest dodatkowa opłata z tytułu nieopłacenia lub opłacenia w zaniżonej wysokości składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne bądź innych składek pobieranych przez ZUS, gdyż jej funkcją jest zdyscyplinowanie płatników składek na ubezpieczenia społeczne do wykonania (opłacania składek) i to należytego wykonania (terminowego ich opłacenia w należytej wysokości) ciążącego na nich obowiązku. Opłata dodatkowa stanowi *sui generis* sankcję za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku opłacania składek. Jej zastosowanie ma sens wówczas, gdy - przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności - można przewidywać, że spełni ona lub może spełnić założony, dyscyplinujący, cel.

Z kolei w wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97<sup>5</sup> Trybunał Konstytucyjny uznał, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej, określanej jako „dodatkowe zobowiązanie podatkowe” i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe w postępowaniu przed finansowymi organami orzekającymi narusza zasadę państwa prawa wyrażoną w art. 2 konstytucji. Trybunał dostrzegł, że kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi wyraz nadmiernego fiskalizmu i

---

<sup>4</sup> OTK-A 2010, Nr 9, poz. 104.

<sup>5</sup> OTK 1998, nr 3, poz. 30.

nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną. Zdaniem Trybunału mimo występowania różnic między odpowiedzialnością administracyjną a odpowiedzialnością za wykroczenia skarbowe, pełnią one *de facto* podobne funkcje. Do podobnej konstatacji doszedł Trybunał w wyroku 4 września 2007 r., sygn. P 43/06<sup>6</sup>, w którym uznał za sankcję administracyjną, której nie wolno stosować obok kary za oszustwo podatkowe będące przestępstwem albo wykroczeniem skarbowym, dodatkowe zobowiązanie podatkowe, ustalane przez właściwy organ skarbowy na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535, ze zm.) (VAT) w przypadku, gdy podatnik w złożonej deklaracji podatkowej wykazał kwotę zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego wyższą od kwoty należnej, w wysokości odpowiadającej 30% kwoty zawyżenia.

Na temat charakteru tegoż dodatkowego zobowiązania podatkowego Trybunał wypowiedział się także w wyroku z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04<sup>7</sup>. Trybunał stwierdził w nim, że kluczowe znaczenie dla jego określenia ma to, że nie jest to „zwykły” podatek, uszczuplający majątek każdego, także rzetelnego podatnika, lecz sankcja za naruszenie obowiązku ewidencyjnego, polegającego na regularnym składaniu należnej deklaracji podatkowej (VAT-7), mającego kluczowe znaczenie dla funkcjonowania VAT, opartego na samoobliczeniu i „sprawności ewidencyjnej” podatników.

Wnioski płynące z powyższych judykatów wskazują na uzasadnione wątpliwości co do zgodności z Konstytucją kumulatywnego stosowania sankcji w przypadku zbiegu odpowiedzialności za wykroczenie z art. 92a k.w. oraz sankcji w postaci tymczasowego zatrzymania praw jazdy. Dopuszczenie obu powyższych podstaw odpowiedzialności rodzi niebezpieczeństwo naruszenia zasady państwa prawa wyrażonego w art. 2 Konstytucji, gdyż kumulatywne ich stosowanie będzie stanowiło wyraz nadmiernego rygoryzmu prawnego i nie będzie uwzględniało zasady proporcjonalności przy ingerencji w prawa i wolności jednostki. Tym bardziej, że projektowane tymczasowe zatrzymanie praw jazdy akcentuje obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej, nieuzależnionej od winy i nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności sprawy, uznając ją za istotną cechę tej odpowiedzialności, różniącą ją od odpowiedzialności karnej.

---

<sup>6</sup> OTK-A 2007, nr 8, poz. 95.

<sup>7</sup> OTK ZU 2004, nr 10/A, poz. 110.

Staje się zatem oczywiste, że mnożenie środków represyjnych może w efekcie prowadzić do sytuacji, w której ich suma przekroczy miarę wyznaczoną przez zasadę winy oraz zasadę proporcjonalności. Niebezpieczeństwo naruszenia tych zasad, w sytuacji orzeczenia w jednym postępowaniu – poza karą, także środka karnego, czy środka probacyjnego – jest niewielkie, ponieważ istniejące w systemie prawa karnego dyrektywy sądowego wymiaru kary pozwalają na zminimalizowanie dolegliwości. Większe zagrożenie pojawia się wówczas, gdy ten sam czyn staje się przedmiotem nowego (innego postępowania bazującego na odmiennym reżimie odpowiedzialności), w którym może dojść do orzeczenia środków represyjnych. Co więcej, nieograniczona dopuszczalność rozstrzygnięć, zwłaszcza na niekorzyść obywatela, podważa zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jawi się ono jako „zespół cech systemowych tego prawa”, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak postrzegana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka ma bowiem prawo do tego, by nie być ponownie stawiana w stan – szeroko rozumianego – oskarżenia za ten sam czyn, czyn, który w innym postępowaniu był przedmiotem osądzenia. Jak łatwo też zauważyć, wszczęcie kolejnego postępowania, zwłaszcza postępowania karnego daje organom państwa, potencjalną możliwość stosowania środków procesów, które mogą –mniej lub bardziej – ingerować w prawa jednostki.

2. Warto zauważyć, że przepis art. 92a k.w. normujący wykroczenie niestosowania się do ograniczenia prędkości nie przewiduje możliwości orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów. Stąd też proponuje się w projekcie, aby o zatrzymaniu prawa jazdy w trybie administracyjnym decydował w formie decyzji starosta na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz jednocześnie zobowiązując kierującego do zwrotu prawa jazdy, jeżeli dokument ten nie został zatrzymany (art. 102 ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami). Bez wątplenia wprowadzenie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji starosty wzmacnia element represyjny rzeczoności rozwiązania, które związane jest z realizacją funkcji sprawiedliwościowej i funkcji prewencyjnej. Są one typowe dla

prawa karnego, czy też szerzej - prawa represyjnego<sup>8</sup>. Do tych funkcji odwołuje się także Projektodawca twierdząc w uzasadnieniu projektu, że „wprowadzenie nowego instrumentu prawnego służącego dyscyplinowaniu kierujących pojazdami, a polegającego na czasowym zatrzymywaniu prawa jazdy tym osobom (lub cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami), które rażąco przekraczają dopuszczalną prędkość lub przewożą pasażerów w nadmiernej liczbie, wymaga dokonania istotnych zmian w przepisach ustawy o kierujących pojazdami. W szczególności zmian należy dokonać w art. 102 i art. 103, które regulują zatrzymywanie i zwracanie praw jazdy oraz cofanie uprawnień do kierowania pojazdami”. Nie sposób zatem pogodzić takie założenie Projektodawcy z istotą sankcji (kary) administracyjnej. W doktrynie prawa administracyjnego twierdzi się, że ustanowienie kar administracyjnych ma na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych, czy też stanowi środek przymusu służący dyscyplinowaniu uczestników postępowania administracyjnego<sup>9</sup>.

Charakterystyczne dla kar administracyjnych jest również i to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność<sup>10</sup>. Należy przy tym podkreślić, że w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się następujące typowe cechy kar administracyjnych, w tym pieniężnych: 1) nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego, bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, 3) podmiotami, na które nakłada się karę, są nie tylko osoby fizyczne,

---

<sup>8</sup> M. Budyn-Kulik, (w:) M. Mozgawa (red.), *Prawo karne materialne: Część ogólna*, Warszawa 2011, s. 27-28.

<sup>9</sup> M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 77-78; Z. Janku, *Prawo karne – administracja publiczna – prawo administracyjne* (w:) S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 549 i n.; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, *Studia Prawnicze* 2003, nr 4, s. 123 i n.; D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, *passim*.

<sup>10</sup> Por. J. Filipek, *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*, *Państwo i Prawo* 1963, z. 12, s. 879; J. Jendrośka, *Kary administracyjne*, (w:) R. Mastalski (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, Wrocław 2001, s. 44; A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabięga-Przyłęcka, *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów* (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 436; I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie...*, s. 135 i n.



lecz i jednostki organizacyjne, 4) wymierzenie kar następuje w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, 5) sądowa kontrola wymierzania kar administracyjnych jest sprawowana, pod kątem legalności, przez sądy administracyjne<sup>11</sup>.

Mimo że projektowane rozwiązanie w zakresie zatrzymania prawa jazdy z uwagi na fakt przekroczenia przez kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym zostało zaprojektowane w przepisach prawa administracyjnego, to jednak nie cechuje się sankcją o charakterze „czysto” administracyjnym, lecz wykazuje znaczący element represyjności, wyrażający się w nadmiernej surowości kary. Wszelako w „gorset” prawa administracyjnego włożono środek karny zatrzymania praw jazdy tyle tylko, że pod inną nazwą i stosowany w oparciu o procedurę administracyjną, która ma gwarantować odformalizowany tryb, szybkość karania i niskie koszty postępowania. Wprawdzie różnice między tymi środkami występują, jednak nie takie, że sens (rdzeń) zatrzymania praw jazdy na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami oraz środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów (art. 29 k.w.) byłyby odmienne. Przeciwnie funkcją obu tych instrumentów prawnych jest wyeliminowanie z ruchu drogowego sprawców stwarzających zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. W celu usunięcia tego dualizmu, prowadzącego do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*, należy rozważyć wprowadzenie możliwości orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdu w przypadku wykroczeń w art. 92a k.w. Wówczas stałoby się całkowicie zbędnym tworzenie środka represyjnego zakazu prowadzenia pojazdów w oparciu o przepisy ustawy o kierujących pojazdami.

**3.** Kończąc powyższe uwagi, należy podnieść, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie kar administracyjnych, niejednokrotnie stawał przed problemem, czy ustawodawca ma pełną swobodę kwalifikacji określonych kar jako administracyjnoprawnych, wymierzanych w postępowaniu administracyjnoprawnym, na zasadzie samej bezprawności, czy też jako kar kryminalnych (w rozumieniu prawa karnego). W odniesieniu do podmiotów naruszenia prawa i ich czynów, jest to pytanie o to, czy ustawodawca może swobodnie decydować o kwalifikacji określonych czynów sprzecznych z prawem jako przestępstw bądź wykroczeń, albo

---

<sup>11</sup> L. Klat-Wiertelecka, Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna, (w:) M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), Sankcje administracyjne. Blaski i cienie..., s. 70-71.

jako deliktów administracyjnych. Przyznając, że co do zasady, jest to kwestia wyboru ustawodawcy, zwłaszcza gdy chodzi o delikt administracyjny oraz wykroczenie, między którymi granica nie jest ostra, Trybunał podkreślał jednak, że swoboda ustawodawcy w tym zakresie nie jest nieograniczona, lecz ma granice wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego, ochrony praw i wolności jednostek, zasady równości oraz zasady proporcjonalności<sup>12</sup>. Na tle tej ogólnej tezy należy przytoczyć chociażby kilka orzeczeń Trybunału, aby wskazać, w jakich przypadkach i z jakich powodów Trybunał uznawał przepisy prawa administracyjnego, ustanawiające kary administracyjne – w szczególności pieniężne, za niezgodne z którąś z wymienionych zasad konstytucyjnych, lub inną, zasadą konstytucyjną.

W wyroku z 27 kwietnia 1999 r., sygn. P 7/98, Trybunał uznał § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 1996 r. w sprawie opłat drogowych (Dz. U. Nr 123, poz. 578, ze zm.) za niezgodny m.in. z art. 2 – z zasadami demokratycznego państwa prawnego, proporcjonalności i sprawiedliwości, przez to, że „stanowi przepis o charakterze represyjnym” bardziej z faktem naruszenia obowiązku posiadania odpowiedniego zezwolenia na przejazd takim pojazdem niż z faktem korzystania z dróg publicznych. Z kolei w wyroku z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, Trybunał uznał za niezgodny z art. 2 Konstytucji art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie kary pieniężnej oraz punktowego karania kierowcy, bez właściwych gwarancji prawnych. Brak wymaganych gwarancji polegał, zdaniem Trybunału, przede wszystkim na tym, że zaskarżone przepisy nie dawały podlegającemu ukaraniu kierowcy możliwości wykazywania okoliczności wskazujących na brak czynu, czy też popełnienie czynu (przekroczenie szybkości), jednak zdeterminowane stanem wyższej konieczności. Nie dawały one również organowi administracyjnemu możliwości miarkowania odpowiedzialności bądź odstąpienia od jej egzekwowania w związku z nadzwyczajnymi okolicznościami. Reasumując swoje rozważania w uzasadnieniu tego wyroku, Trybunał stwierdził: „ustawodawca, dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób

---

<sup>12</sup> zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89; wyrok TK z 29 czerwca 2004 r., sygn. P 20/02, OTK ZU 2004, nr 6/A, poz. 61; wyrok TK z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, OTK ZU 2007, nr 8/A, poz. 95; wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU 2009, nr 9/A, poz. 134.

karania, pozbawiając przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie kreując w to miejsce innych, adekwatnych gwarancji, które zainteresowany mógłby uruchomić. Sądowa kontrola ograniczona wyłącznie do legalności decyzji administracyjnej wymierzającej karę pieniężną za przekroczenie prędkości w sytuacji, gdy przepisy materialne dotyczące źródła wykroczenia nie przewidują żadnych kontratypów ani przesłanek, które mógłby ocenić sąd administracyjny w granicach swojej kognicji, musi być uznana w tym wypadku za niewystarczającą i niezgodną z zasadą proporcjonalności wkroczenia ustawodawcy w sferę chronioną jednostki<sup>13</sup>. Trybunał nie neguje przy tym, że do istoty każdej sankcji należy dolegliwość, jest ona bowiem w pewnym zakresie odpłatą (odwetem) za dokonane naruszenie prawa, jednakże cel represyjny, jeżeli nawet występuje, nie może w sankcji administracyjnej dominować nad właściwym celem – prewencyjno-dyscyplinującym i restytucyjnym.

Minimalny standard w tym zakresie określiło już orzeczenie z 1 marca 1994 r. (o sygn. U 7/93), w którym Trybunał stwierdził, że podmiot, który nie dopełnił obowiązku administracyjnego, musi mieć możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że niedopełnienie obowiązku jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności (działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, działanie osób trzecich, za które on nie odpowiada). Przesłanki stosowania kar oraz ich wysokość powinny być ukształtowane przez ustawodawcę w sposób odpowiadający zasadzie adekwatności ingerencji państwa w chronioną konstytucyjnie sferę jednostki (art. 2 Konstytucji). Ich surowość powinna być adekwatna do stopnia naruszenia dobra chronionego za pomocą kary. Ustawodawca, ustanawiając te sankcje, nie powinien również całkowicie abstrahować od sytuacji ekonomicznej osoby podlegającej ukaraniu, jak również powinien przewidzieć w prawie materialnym możliwość miarkowania wysokości kary, a nawet odstąpienia od jej wymierzenia. Nie sposób odnaleźć takie możliwości w zakresie projektowanej kary administracyjnej w postaci tymczasowego zatrzymania praw jazdy na podstawie projektowanego art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy o kierujących pojazdami.

Autor:

**Dr hab. Andrzej Sakowicz, prof. UwB**

---

<sup>13</sup> Wyrok TK z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU 2009, nr 9/A, poz. 134.

ekspert ds. legislacji  
w Biurze Analiz Sejmowych