

Valeri Vachev
Uniwersytet Warszawski

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA PRZEKROCZENIE DOZWOLONEJ PRĘDKOŚCI W TERENIE ZABUDOWANYM O WIĘCEJ NIŻ 50 KM/H

1. WPROWADZENIE

Zachowanie polegające na niestosowaniu się do ograniczenia prędkości stanowi wykroczenie określone w art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹. Wprowadzenie tego przepisu mocą ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw² miało na celu uporządkowanie regulacji dotyczących przekroczenia dozwolonej prędkości w ruchu drogowym³. Zachowania polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości stypizowane były bowiem w dwóch różnych przepisach – w art. 92 § 1 k.w. oraz w art. 97 k.w. Pierwszy z nich stosowany był w przypadkach, w których ograniczenie prędkości w danym miejscu określone jest za pomocą znaku drogowego, drugi zaś obejmował sytuacje, w których maksymalna dopuszczalna prędkość wynika bezpośrednio z ustawy. Przepis art. 92a k.w. z kolei odnosi się zarówno do przypadków, w których źródłem ograniczenia prędkości jest sama ustawa, jak i do przypadków ograniczenia wynikającego ze znaku drogowego i statuuje normę o charakterze *legi specialis* w stosunku do dwóch ww. przepisów. Wykroczenie z art. 92a k.w. zagrożone jest karą grzywny. Ukaranie kierowcy może nastąpić albo w postępowaniu mandatowym, albo w razie odmowy przyjęcia mandatu, w postępowaniu przed sądem. Należy podkreślić, że ustawodawca nie przewidział możliwości orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (art. 28 § 1 pkt 1 k.w.) w związku z popełnieniem tego wykroczenia.

W ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴, niezależnie od regulacji obowiązujących na gruncie prawa

¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 1094, z późn. zm.

² Dz.U. nr 225, poz. 1466, z późn. zm.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 29.

⁴ Dz.U. z 2015 r., poz. 541, z późn. zm.

wykroczeń, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie także sankcji administracyjnej za przekroczenie dozwolonej prędkości w obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h. Na podstawie art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami⁵ (dalej: u.k.p.), po ujawnieniu wyżej wymienionego czynu, starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy. W bezpośredniej korelacji z art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. pozostaje art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁶ (dalej: u.p.r.d.), w świetle którego policjant zatrzymuje prawo jazdy za pokwitowaniem w razie ujawnienia czynu polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Decyzja ta wydawana jest na okres 3 miesięcy, a ponadto starosta nadaje jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązuje kierowcę do zwrotu prawa jazdy, jeżeli nie zostało ono zatrzymane w trybie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.r.d. (art. 102 ust. 1c u.k.p.). Z kolei, jeżeli osoba kierowała pojazdem pomimo wydania wobec niej decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, starosta wydaje kolejną decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy (art. 102 ust. 1d u.k.p.).

Powyższe oznacza, że w polskim systemie prawnym obowiązują dwa reżimy odpowiedzialności za przekroczenie dozwolonej prędkości – reżim wykroczeniowy oraz administracyjny, których zakresy mogą się częściowo pokrywać. Częściowo, gdyż relacja między tymi dwoma reżimami sprowadza się do następnego schematu: każde przekroczenie prędkości będące naruszeniem administracyjnym, o którym mowa w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., będzie jednocześnie wypełniać znamiona czynu określonego w art. 92a k.w., ale nie każde zachowanie wypełniające istotę typu z art. 92a k.w. będzie stanowiło jednocześnie ww. naruszenie administracyjne. Sankcja administracyjna z ustawy o kierujących pojazdami powinna znaleźć zastosowanie jedynie wówczas, gdy: 1) dozwolona prędkość została przekroczona o więcej niż 50 km/h; 2) przekroczenie miało miejsce na obszarze zabudowanym.

Tożsamość semantyczna znamion czasowników użytych w art. 92a k.w. („prowadzić pojazd” i „nie stosować się”) i w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. („kierować pojazdem” i „przekraczać”) nie powinna budzić wątpliwości. W gruncie rzeczy normy zakodowane w wyżej powołanych przepisach obejmują swoim zakresem przypadki prowadzenia pojazdów z naruszeniem ograniczenia prędkości obowiązującym w danym miejscu. Przekroczenie dozwolonej prędkości to bowiem nic innego jak niezastosowanie się do ograniczenia maksymalnej prędkości i *vice versa*. Prowadzi to do wniosku, że prowadzenie pojazdu, któremu towarzyszy przekroczenie dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym, powinno skutkować jednoczesnym uruchomieniem zarówno

⁵ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 978, z późn. zm.

⁶ T.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 128, z późn. zm.

odpowiedzialności administracyjnej (zatrzymaniem prawa jazdy), jak i odpowiedzialności wykroczeniowej (grzywną).

Wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej, niejako obok podstawowego trybu wykroczeniowego, zostało poddane dość silnej krytyce już na etapie ustawodawczym. Administracyjnemu trybowi zatrzymania prawa jazdy zarzucono m.in. że prowadzi do zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i wykroczeniowej, a w konsekwencji do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*⁷. Podkreślano ponadto, że kumulacja dwóch wyżej wymienionych trybów odpowiedzialności za przekroczenie prędkości może stanowić wyraz nadmiernego rygoryzmu i tym samym nie uwzględniać zasady proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności jednostki⁸. Na marginesie należy zaznaczyć, że wprowadzeniu administracyjnego trybu zatrzymania prawa jazdy towarzyszyła także nowelizacja Kodeksu karnego w zakresie zakazu prowadzenia pojazdów orzeczanego w postępowaniu karnym. Nowelizacja ta, zgodnie z duchem całokształtu zmian wprowadzonych do prawa drogowego, zmierzała w kierunku znacznego zaostrzenia represji w stosunku do sprawców określonych przestępstw drogowych⁹.

2. WYROK TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWIE K 24/15

Po wprowadzeniu przez ustawodawcę w 2015 r. wielu zmian do prawa drogowego, Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów dotyczących administracyjnego trybu zatrzymywania prawa jazdy. We wniosku z dnia 17 września 2015 r. RPO wniósł do Trybunału o stwierdzenie, że art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.d. w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby fizycznej, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności

⁷ A. Sakowicz, *Opinia na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586)*, s. 1 i n., <http://prawonadrodze.org.pl/wp-content/uploads/2015/05/Opinia-Prawna-BAS.pdf> (dostęp: 11.06.2017 r.).

⁸ *Ibidem*.

⁹ Wspomniana nowelizacja rozszerzyła m.in. podstawy orzekania zakazu prowadzenia pojazdów przewidzianych w art. 42 § 2 k.k. na przypadki popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k. Tym samym ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie obligatoryjnego zakazu prowadzenia pojazdów w przypadku popełnienia przestępstwa o charakterze formalnym, chroniącego pewnych dóbr w gruncie rzeczy na dalekim przedpolu ich naruszenia. Ponadto omawianą nowelizacją zmodyfikowano minimalny okres, na jaki zakaz prowadzenia pojazdów może być orzeczony w przypadkach określonych w art. 42 § 2 k.k. oraz podniesiono górną granicę zakazu orzeczanego na czas określony. Szerzej na ten temat zob.: V. Vachev, *Katalog środków karnych w świetle nowelizacji kodeksu karnego ze szczególnym uwzględnieniem zakazu prowadzenia pojazdów*, „Studia Iuridica” 2016, nr 65, s. 114 i n.

prawnocarnej za wykroczenie, jest niezgodny 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 Strasburgu¹⁰ i z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.¹¹. Ponadto RPO zarzucił niezgodność art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹², w związku z art. 53 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³, 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 na obszarze zabudowanym z art. 2, art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP¹⁴.

Zarzuty zawarte we wniosku RPO dotyczyły dwóch głównych zagadnień. Po pierwsze, RPO podniósł, że znowelizowane przepisy prawa drogowego prowadzą do naruszenia zasady *ne bis in idem*, po drugie zaś, nie dają odpowiednich gwarancji proceduralnych. W ocenie RPO odpowiedzialność za przekroczenie dozwolonej prędkości w terenie zabudowanym jest w istocie odpowiedzialnością o charakterze karno-administracyjnym, wykazującą duże podobieństwo do przewidzianego w prawie wykroczeń środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. To zaś oznacza, że przekroczenie dozwolonej prędkości o 50 km/h w obszarze zabudowanym, któremu towarzyszy jednoczesne uruchomienie obydwu wyżej wymienionych trybów odpowiedzialności, tj. karno-administracyjnego i wykroczeniowego, musi prowadzić do naruszenia zakazu podwójnego karnia¹⁵. Jeśli chodzi o zarzut braku należytych gwarancji procesowych, RPO zaznaczył, że procedurę wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy cechuje automatyzm, uniemożliwiający uwzględnienie przez organ administracyjny jakichkolwiek elementów o charakterze materialnoprawnym, w tym okoliczności egzoneracyjnych czy ekskulpacyjnych. Ponadto zdaniem RPO, terminy wydania decyzji przez starostę oraz terminy rozpatrzenia ewentualnej skargi na tę decyzję przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze i Wojewódzki Sąd Administracyjny mogą prowadzić do faktycznego pozbawienia jednostki prawa do instancyjnej weryfikacji rozstrzygnięcia wydanego w jej sprawie¹⁶.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich został połączony przez Trybunał Konstytucyjny z wnioskiem Prokuratora Generalnego, który zajął stanowisko

¹⁰ Dz.U. z 2003 r., nr 42, poz. 364.

¹¹ Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

¹² T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.

¹³ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 718, z późn. zm.

¹⁴ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 września 2015 r., II.503.1.2015.MWa/MK, <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty-&sygnatura=K%2024/15> (dostęp: 21.06.2017 r.).

¹⁵ Zob.: Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 4 i n.

¹⁶ *Ibidem*, s. 19 i n.

zbliżone do stanowiska RPO¹⁷. Prokurator zaznaczył, że zatrzymanie prawa jazdy w trybie ustawy o kierujących pojazdami jest merytorycznie tożsame ze środkiem karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów i tym samym jedynie odmienne nazewnictwo decyzji administracyjnej i środka karnego („zatrzymanie prawa jazdy”, „zakaz prowadzenia pojazdów”) nie może przesądzać o ich odmiennych funkcjach. Prokurator wskazał na formalny charakter przesłanek administracyjnego zatrzymania prawa jazdy, skutkującego nieuwzględnieniem elementów o charakterze podmiotowym, które nie są brane pod uwagę w trakcie postępowania administracyjnego. Podsumowując, można stwierdzić, że argumentacja przedstawiona przez Prokuratora Generalnego, podobnie jak w przypadku wniosku RPO, opierają się na dwóch podstawowych zarzutach, tj. na naruszeniu zasady *ne bis in idem* oraz wymogu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej¹⁸.

W wyroku z dnia 11 października 2016 r., K 24/15¹⁹, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.d. w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, **jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu²⁰ i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. Ponadto Trybunał stwierdził, że w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających – ze względu na stan wyższej konieczności – kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.**

Na marginesie należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się na temat stosowania sankcji administracyjnych polegających na zatrzymaniu prawa jazdy uprawnionego w ramach reżimu administracyjnego. W wyroku z 14 października 2009 r., KP 4/09²¹, Trybunał stwierdził, że niezgodne z Konstytucją RP jest stosowanie kar pieniężnych w reżimie administracyjnym i punktów karnych za przekroczenie dozwolonej prędkości, przy braku właściwych gwarancji prawnych. Trybunał uznał w szczególności, że sprzeczne z Konstytucją RP jest brak możliwości miarkowania przez sądy sankcji lub nawet

¹⁷ Wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 18 września 2015 r., <http://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2024/15> (dostęp: 21.06.2017 r.).

¹⁸ Na marginesie wypada zaznaczyć, że Prokurator Generalny pismem z dnia 5 października 2016 r. wycofał swój wniosek w przedmiotowej sprawie, nie odnosząc się przy tym do merytorycznego stanowiska przedstawionego poprzednio w sprawie. Przedstawiciele Sejmu oraz Rady Ministrów nie przedstawili stanowiska w sprawie.

¹⁹ OTK-A 2016, nr 77.

²⁰ Dz.U. z 2003 r., nr 42, poz. 364.

²¹ OTK-A 2009, nr 9, poz. 134.

odstąpienia od jej wymierzenia. Ponadto za niekonstytucyjne Trybunał uznał brak możliwości wykazania przez podmiot niedopełniający obowiązku administracyjnego, że owe niedopełnienie nastąpiło wskutek okoliczności, za które podmiot ten nie ponosi odpowiedzialności. Możliwość odebrania prawa jazdy jest niejako pośrednio związana z dwoma wyżej powołanymi sankcjami, gdyż w przypadku przekroczenia określonej liczby punktów starosta wydaje decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym.

Z kolei w wyroku z 22 września 2009 r., P 46/07²², Trybunał stwierdził niekonstytucyjność regulacji przewidującej możliwość odebrania prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu. Odmienne stanowisko zajął natomiast Trybunał w wyroku z dnia 12 lutego 2014 r., K 23/10²³, stwierdzając, że w określonych przypadkach odebranie prawa jazdy dłużnikowi alimentacyjnemu pozostaje w zgodzie z postanowieniami Konstytucji RP.

3. *NE BIS IN IDEM*

Naruszenie zakazu podwójnego karania, to zarzut, który zdaje się najgłośniej wybrzmiewać na gruncie omawianej problematyki. Problem naruszenia zasady *ne bis in idem* stanowił główny przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyżej powołanej sprawie K 24/15. Trybunał przyjął w niej szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem*, zgodnie z którym zakaz podwójnego karania obejmuje nie tylko przypadki dublowania się podstaw odpowiedzialności za ten sam czyn z zakresu prawa karnego, lecz także kolizje odpowiedzialności opartych na innych niż prawo karne przepisach prawa publicznego, w tym przepisach prawa administracyjnego²⁴. Trybunał stwierdził, że na gruncie omawianej sprawy zachodzi tożsamość czynu będącego podstawą odpowiedzialności w trybie administracyjnym oraz wykroczeniowym, tj. że to samo zdarzenie faktyczne stanowi podstawę obydwu omawianych reżimów. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zachowanie polegające na kierowaniu pojazdem w obszarze zabudowanym z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h stanowi zarówno naruszenie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p., jak i wypełnia znamiona wykroczenia określonego w art. 92a k.w. W orzecznictwie i literaturze prawa karnego jednogłośnie przyjmuje się, że do stwierdzenia naruszenia zakazu podwójnego karania, oprócz podmiotowej tożsamości, konieczne jest, aby sankcje wymierzone na podstawie wszystkich badanych przepisów miały charakter

²² OTK-A 2009, nr 8, poz. 126.

²³ OTK-A 2014, nr 2, poz. 10.

²⁴ Szerzej na temat zasady *ne bis in idem* zob.: A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 29 i n.

represyjny, czyli w gruncie rzeczy karny *sensu largo*. Właśnie ta przesłanka, zdaniem Trybunału, nie została spełniona w sprawie K 24/15. O ile bowiem nie ulega wątpliwości, że norma z art. 92a k.w. należy do prawa karnego *sensu largo*, o tyle zatrzymaniu prawa jazdy w trybie administracyjnym, zdaniem Trybunału, nie można przypisać takiego waloru. Odmawiając trybowi administracyjnemu charakteru karnego, Trybunał dość lakonicznie odwołał się do powołanych przez ETPCz w sprawie *Engel i inni p. Holandii* (skarga nr 5100/71) kryteriów uznania sankcji administracyjnej za sankcję karną. W zakresie, w jakim nie uznał naruszenia zakazu *ne bis in idem*, Trybunał oparł swoją argumentację na uznaniu, iż w przypadku zatrzymania prawa jazdy jako sankcji administracji dominuje funkcja prewencyjna, nie zaś represyjna. Nawet przy przyjęciu tej dość dyskusyjnej tezy, jawi się jednak pytanie, czy uznanie, że dany środek prawny realizuje nie tylko funkcję represyjną, ale także prewencyjną, czy też przede wszystkim prewencyjną, oznacza koniecznie, że takiemu środkowi należy definitywnie odmówić charakteru karnego. Trzeba przy tym pamiętać, że nawet instrumenty polityki kryminalnej z obszaru samego prawa karnego realizują czasami diametralnie odmienne funkcje, wśród których wcale nie musi dominować element represyjny. Tytułem przykładu, nawet w przypadku prawno Karnego zakazu prowadzenia pojazdów, funkcja zabezpieczająca w określonych przypadkach zdaje się ustępować miejsca funkcji sprawiedliwościowej czy też ogólnoprewencyjnej²⁵. W tym kontekście nie sposób zgodzić się z twierdzeniem zawartym w wyroku TK w sprawie K 24/15, że: „(...) zatrzymanie prawa jazdy realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, bowiem obligatoryjność i natychmiastowe jej zastosowanie ma działać odstrasżająco na kierowców, zniechęcając ich do nadmiernego przekraczania dozwolonej prędkości”. Natychmiastowe i automatyczne pozbawienie jednostki prawa jazdy, przy braku możliwości uwzględnienia jakichkolwiek elementów o charakterze podmiotowym, przemawia przede wszystkim za uznaniem skrajnie represyjnego charakteru tej sankcji, a jakiegokolwiek skutki w wymiarze ogólnoprewen-

²⁵ Po pierwsze należy pamiętać, że zakaz prowadzenia pojazdów na gruncie prawa karnego ma naturę wyjątkowo niehomogeniczną i w zależności od formy i wymiaru, w jakich zostaje orzeczony, realizować może diametralnie odmienne funkcje. O niejednolitym charakterze tego środka w pierwszej kolejności świadczą różne jego odmiany w zależności od: 1) przedmiotu (zakaz prowadzenia wszelkich lub niektórych pojazdów); 2) czasu, na jaki jest orzekany (na czas określony lub dożywotnio) oraz 3) sposobu jego orzekania – tj. jako środka karnego obok kary (art. 42 k.k.), w razie złagodzenia lub odstąpienia od wymierzenia kary (art. 60 § 7 k.k., art. 61 § 2 k.k.) lub samoistnie (art. 343 k.p.k.). Po drugie, trzeba dodać, że na gruncie prawa karnego zakaz prowadzenia pojazdów może być orzeczony nie tylko tytułem środka karnego, lecz także środka probacyjnego (art. 67 § 3 k.k.), środka zabezpieczającego (art. 99 § 1 k.k.) oraz środka wychowawczego (art. 6 pkt 7 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, Dz.U. z 2016 r., poz. 1654 z późn. zm.). Szerzej na ten temat zob.: R. A. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek probacyjny*, „Probacja” 2009, nr 2, s. 5 i n.; Z. Sienkiewicz, *Zakaz prowadzenia pojazdów*, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 6. Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016, s. 658 i n.

cyjnym stanowią jedynie uboczny skutek surowości grożącej sankcji. W tym kontekście nie przekonuje również stwierdzenie Trybunału, że cel prewencyjny udało się ustawodawcy osiągnąć, bowiem od czasu wprowadzenia możliwości zatrzymania prawa jazdy w trybie administracyjnym, znacznie zwiększyło się bezpieczeństwo na drogach. Wreszcie Trybunał stwierdził, że stopień dolegliwości zakazu prowadzenia pojazdów jest wyższy niż zatrzymanie prawa jazdy, gdyż okres stosowania tej drugiej sankcji jest „wyraźnie krótszy”. Tak generalna ocena długości okresów obowiązywania omawianych środków nie jest, rzecz jasna, do końca prawidłowa, gdyż w określonych przypadkach zakaz prowadzenia pojazdów i zatrzymanie prawa jazdy mogą być zastosowane na taki sam okres. Wystarczy bowiem wspomnieć o tym, że starosta może wydać decyzję administracyjną w trybie art. 102 ust. 1d u.k.p. na okres 6 miesięcy, który jednocześnie stanowi dolną granicę ustawowego wymiaru zakazu prowadzenia pojazdów (art. 29 k.w.).

Niezależnie od powyższego, przeprowadzone przez Trybunał zestawienie zakazu prowadzenia pojazdów i administracyjnego zatrzymania prawa jazdy pozostaje zupełnie irrelevantne dla problematyki naruszenia zakazu podwójnego karania z dwóch powodów. Po pierwsze nie wolno tracić z pola widzenia, że orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów tytułem środka karnego nie jest możliwe w przypadku popełnienia wykroczenia z art. 92a k.w. Po drugie, jak już zostało zaznaczone, kluczowa dla problematyki *ne bis in idem* nie jest przedmiotowa tożsamość sankcji, lecz tożsamość czynów, w następstwie których zostają uruchomione co najmniej dwa różne reżimy odpowiedzialności. W ostatniej kolejności zaś powinno dojść do zbadania charakteru sankcji pozostających w zbiegu. Wynik takiego badania wykazujący, że dochodzi do kumulacji dwóch lub więcej sankcji o charakterze represyjnym, powinien prowadzić do stwierdzenia naruszenia zakazu podwójnego karania.

Wbrew uzasadnieniu Trybunału, na drodze do uznania represyjnego charakteru zatrzymania prawa jazdy w trybie administracyjnym nie stoją kryteria sformułowane przez ETPCz w sprawie *Engel i inni p. Holandii*. W szczególności samo umiejscowienie normy przewidującej zatrzymanie prawa jazdy, poza szeroko pojętym prawem karnym, nie powinno automatycznie wykluczać możliwości uznania naruszenia zakazu podwójnego karania. Istotnie, w sprawie *Engel i inni p. Holandii* Trybunał w Strasburgu w pierwszej kolejności wymienił kryterium przynależności danej regulacji do określonej gałęzi prawa, niemniej jednak należy się zgodzić ze stanowiskiem przedstawionym we wniosku RPO²⁶, że kryterium to stanowi jedynie punkt wyjścia, nie ma zaś charakteru rozstrzygającego. Tym samym uwzględnienie dwóch pozostałych kryteriów wymienionych przez ETPCz, tj. wagi naruszenia oraz natury i stopienia surowości sankcji, może pozwolić na uznanie danej regulacji za środek o charakterze represyjnym. Nie

²⁶ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich..., s. 7.

ulega wątpliwości, że norma zakodowana w art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. przewiduje wymierzenie sankcji w postaci zatrzymania prawa jazdy w formie i trybie właściwym dla prawa administracyjnego, tj. w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej przez uprawniony do tego organ administracyjny, i w tym zakresie formalna przynależność do prawa administracyjnego tej regulacji nie powinna budzić wątpliwości. Zupełnie odmiennie sytuacja się przedstawia pod kątem materialnej treści owej normy, a więc w świetle dwóch wyżej wymienionych kryteriów wskazanych przez Trybunał. Waga zachowania będącego naruszeniem zakazu administracyjnego oraz grożąca za nie sankcja jednoznacznie przemawiają za uznaniem represyjnego charakteru tej sankcji, a fakt, że przedmiotowo tożsame zachowanie zostało stypizowane także na gruncie prawa karnego, jedynie ten fakt potwierdza.

Niezależnie od kwestii naruszenia zakazu podwójnego karania, należy się zgodzić, że obecnie obowiązujący dualizm prawny, prowadzący do zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i wykroczeniowej, w przypadku przekroczenia dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h w terenie zabudowanym, stanowi także wyraz nadmiernego rygoryzmu prawnego nieuwzględniającego zasady proporcjonalności²⁷. Mnożenie bytów odpowiedzialności za to samo zachowanie poprzez klonowanie instrumentów w gruncie rzeczy prawnokarnych i ubieranie ich w szaty pozornie nierepresyjnych instytucji z zakresu innych niż prawo karne reżimów odpowiedzialności, musi prowadzić do podważenia fundamentalnych zasad państwa prawa.

O przekroczeniu linii demarkacyjnej obszaru prawa karnego świadczy wreszcie fakt, że omawiane regulacje służą realizacji tego samego celu. W literaturze podkreśla się, że przedmiotem ochrony w przypadku art. 92a k.w. jest bezpieczeństwo w komunikacji²⁸, przy czym identycznemu celowi zdaje się służyć także wprowadzenie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.d. oraz art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. W uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej ww. przepisy wskazuje się, że „czasowe zatrzymywanie prawa jazdy (...) ma na celu poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Konieczność wprowadzenia zmian w tym zakresie potwierdzają przypadki szczególnie tragicznych wypadków drogowych, w wyniku których śmierć ponosi wiele osób”²⁹.

Powyższe skłania do przyjęcia tezy, że głównym kryterium, jakim kierował się ustawodawca, wprowadzając możliwość zatrzymania prawa jazdy w trybie ustawy o kierujących pojazdami, była natychmiastowość i nieunikniony automatyzm właściwy trybowi administracyjnemu. Z niepokojem należy odnotować, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat ustawodawca coraz częściej decyduje

²⁷ Zob.: A. Sakowicz, *Opinia...*, s. 1 i n.

²⁸ W. Radecki, *Komentarz do art. 92a k.w.*, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 767; M. Leciak, *Komentarz do art. 92a k.w.*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2016, s. 640.

²⁹ Zob.: uzasadnienie, Sejm VII kadencji, druk nr 2586, s. 11.

się na transpozycję materii dotąd zastrzeżonej wyłącznie dla prawa karnego do innych gałęzi prawa. Przejawem tego zjawiska jest m.in. stopniowe przenoszenie do prawa administracyjnego niektórych typów wykroczeń o charakterze porządkowym oraz towarzyszące temu ustawiczne stosowanie sankcji (przeważnie w postaci kar pieniężnych), których istota i stopień dolegliwości zdają się znacznie wykraczać poza ramy prawa administracyjnego.

Wreszcie trzeba podkreślić, że szeroko pojęte prawo karne, jako dziedzina, która w założeniu najdalej ingeruje w sferę praw i wolności jednostki, posiada niezwykle bogate instrumentarium służące ich zabezpieczeniu. Zarówno gwarancje o charakterze materialnoprawnym, jak i procesowe standardy ochrony praw jednostki stojącej w obliczu prawa represyjnego mają na celu odpowiednie zabezpieczenie interesów uczestników postępowania. Z kolei na gruncie prawa administracyjnego owe gwarancje są znacznie słabsze, co sprawia, że przerzucenie materii prawnokarnej na grunt tej gałęzi wiąże się ze znacznym osłabieniem gwarancji ochronnych. Wszystko to sprawia, że nawet samo uregulowanie przekroczenia dozwolonej prędkości w połączeniu z sankcją o charakterze tak wysoce represyjnym, abstrahując od problematyki podwójnego karania, wydaje się zabiegiem wysoce dyskusyjnym. Wystarczy w tym miejscu wspomnieć, że o ile na gruncie prawa wykroczeń samo wypełnienie znamion typu nie przesądza jeszcze o tym, że sprawca poniesie odpowiedzialność za wykroczenie, o tyle w przypadku odpowiedzialności administracyjnej zaistnienie okoliczności wskazanych w hipotezie art. 102 ust. 1 pkt 4 u.k.p. każdorazowo powinno skutkować uruchomieniem trybu administracyjnego. W przeciwieństwie do prawa karnego, w tym prawa wykroczeń, które posiada szeroki wachlarz dostosowania stopnia dolegliwości do wszystkich elementów podmiotowych i przedmiotowych, towarzyszących popełnieniu czynu, prawo administracyjne nakazuje uruchomienie trybu nieuwzględniającego specyfiki konkretnej sprawy oraz okoliczności dotyczących konkretnego sprawcy. Jest to szczególnie widoczne na gruncie wyżej omówionego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 24/15, w którym Trybunał usiłował złagodzić automatyzm administracyjnego zatrzymania prawa jazdy za pomocą wprowadzenia sztucznego i obcego dla prawa administracyjnego wentylu bezpieczeństwa w postaci obowiązku uwzględniania sytuacji usprawiedliwiających kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym – „ze względu na stan wyższej konieczności” (sic!). Jawi się pytanie, dlaczego skoro Trybunał dostrzegł zagrożenie wynikające z obiektywnego – oderwanego od winy – charakteru odpowiedzialności administracyjnej, nieuwzględniającej indywidualnych okoliczności w konkretnym układzie faktycznym, nie zdecydował się na uznanie przedmiotowej regulacji za sprzeczną z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w całości.

4. PODSUMOWANIE

Ustanowienie sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy zdaje się nie tylko nie znajdować dostatecznego uzasadnienia, lecz także pozostawać w sprzeczności z Konstytucją RP oraz międzynarodowymi standardami ochrony praw jednostki, w szczególności z wynikającym z art. 2 Konstytucji RP zakazem podwójnego karania za ten sam czyn. Zarówno waga naruszenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości o 50 km/h w terenie zabudowanym, jak i sankcja w postaci natychmiastowego odebrania prawa jazdy świadczą o jednoznacznie represyjnym zabarwieniu tej regulacji. Obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej – niezależny od winy i okoliczności przedmiotowych – sprawia, że zatrzymanie prawa jazdy stosowane jest w procedurze, można by rzec, wysoce zautomatyzowanej. Można przypuszczać, że skutków tego automatyzmu bynajmniej nie złagodzi wprowadzenie przez Trybunał Konstytucyjny możliwości uwzględnienia sytuacji usprawiedliwiających przekroczenie prędkości, zrzeszonych pod wspólnym – i skądinąd dość mętnym – mianownikiem „stan wyższej konieczności”.

W świetle obecnego stanu prawnego postulować należy *de lege ferenda* uchylenie art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a u.p.d. oraz art. 102 ust. 1c u.k.p., któremu powinno towarzyszyć wprowadzenie na gruncie prawa wykroczeń odpowiednich regulacji umożliwiających orzeczenie środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów za wykroczenie określone w art. 92a k.w. Zasadne wydaje się także rozważenie możliwości wprowadzenia kwalifikowanego typu ww. wykroczenia, polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości o więcej niż 50 km/h w obszarze zabudowanym.

LIABILITY FOR EXCEEDING THE PERMISSIBLE SPEED LIMIT IN A BUILT-UP AREA BY MORE THAN 50 KM/H

Summary

The paper considers legal liability for exceeding the permissible speed limit whilst driving (speeding) in a built-up area by more than 50 km/h. In the centre of the writer's attention is a conflict between two regimes of liability – administrative and that determined by the law of petty offences, concurrent occurrence of both of which may result in a violation of the constitutional prohibition on dual punishment. The problem will be discussed by reference to the judgment of the Polish Constitutional Court of 11 October 2016 (ref number K 24/15), whose principledness the paper disputes to the extent

that it refused to infer that the conflicting regimes of liability do give rise to a violation of the principle of *ne bis in idem*.

BIBLIOGRAFIA

- Sakowicz A., *Opinia na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy (druk sejmowy nr 2586)*, <http://prawonadrodze.org.pl/wp-content/uploads/2015/05/Opinia-Prawna-BAS.pdf> (dostęp: 11.06.2017 r.)
- Vachev V., *Katalog środków karnych w świetle nowelizacji kodeksu karnego ze szczególnym uwzględnieniem zakazu prowadzenia pojazdów*, „*Studia Iuridica*” 2016, nr 65
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011
- Stefański R. A., *Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek probacyjny*, „*Probacja*” 2009, nr 2
- Sienkiewicz Z., *Zakaz prowadzenia pojazdów*, [w:] *System Prawa Karnego. Tom 6. Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, Warszawa 2016
- Radecki W., *Komentarz do art. 92a k.w.*, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2015
- Leciak M., *Komentarz do art. 92a k.w.*, [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2016

KEYWORDS

driving license, speeding, petty offence, administrative transgression

SŁOWA KLUCZOWE

prawo jazdy, przekroczenie prędkości, wykroczenie, naruszenie administracyjne