

Warszawa, dnia 28 lutego 2017 r.

**RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI**  
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED  
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.14/2016

## INFORMACJA

### o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/15<sup>1</sup>

#### I. Problem prawny.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał połączone wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego dotyczące zasad zatrzymania prawa jazdy.

Wnioskodawcy zarzucali normom wynikającym z treści art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c oraz art. 102 ust. 1d ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>2</sup> w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>3</sup>, że naruszają zasadę *ne bis in idem* zakazującą ponownego karania w tej samej sprawie. Zdaniem wnioskodawców przepisy te przewidują nakładanie w ramach dwóch różnych postępowań (karnego i administracyjnego) za ten sam czyn (przekroczenie prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym) dwóch różnych sankcji (czasowego zatrzymania prawa jazdy oraz grzywny).

#### II. Wzorzec kontroli.

Wnioskodawcy wywiedli, iż art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c oraz art. 102 ust. 1d ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy – Prawo o ruchu drogowym naruszają zasadę *ne bis in idem* (art. 2 Konstytucji oraz art. 4 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu<sup>4</sup>, wraz z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.<sup>5</sup>). Ponadto w zakresie braku adekwatnych gwarancji procesowych w sytuacji wydania decyzji przez

---

<sup>1</sup> sentencja została ogłoszona dnia 29 grudnia 2016 r. w Dz. U. poz. 2197

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 627, z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 128

<sup>4</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

<sup>5</sup> Dz. U. 1977 r. Nr 38, poz. 167.

starostę o zatrzymaniu prawa jazdy, w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, uznali powołane przepisy za niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz prawem strony do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym (art. 78 Konstytucji). We wnioskach podnoszono, że nie ma prawnych możliwości uwzględnienia w ramach tak ukształtowanej procedury elementów o charakterze subiektywnym, takich jak stopień zawinienia, społeczna szkodliwość, okoliczności sprawy.

### III. Treść orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c ustawy o kierujących pojazdami w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy – Prawo o ruchu drogowym:

- 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 i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych;

- 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.

Zdaniem Trybunału nakładanie w ramach dwóch różnych postępowań (karnego i administracyjnego) za ten sam czyn (tj. za przekroczenie prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym) dwóch różnych sankcji (czasowego zatrzymania prawa jazdy oraz grzywny) nie narusza zasady, że nie można orzekać dwa razy w tej samej sprawie. Jednakże zaskarżone przepisy Trybunał uznał za niezgodne z Konstytucją, w zakresie, w jakim nie przewidują sytuacji usprawiedliwiających kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym wówczas, gdy zachodzi stan wyższej konieczności.

Trybunał stwierdził, że zasada *ne bis in idem* nie została naruszona, gdyż zatrzymanie prawa jazdy w tym przypadku nie stanowi sankcji karnej, lecz administracyjną, bowiem przewidują ją przepisy prawa administracyjnego za naruszenie zakazu administracyjnego ograniczającego prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze

zabudowanym. Zatrzymanie prawa jazdy realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, ma działać odstrasżająco na kierowców, zniechęcając ich do nadmiernego przekraczania dozwolonej prędkości. O karnym charakterze tej sankcji nie przesądza ani dolegliwość, która jest kategorią względną, zależną od sytuacji, w jakiej znajduje się dana osoba, ani jej podobieństwo do środka karnego w postaci czasowego zakazu prowadzenia pojazdów. Ta sama co do istoty sankcja może być bowiem stosowana w ramach różnych reżimów odpowiedzialności prawnej. Trybunał podkreślił, iż kumulacja tej sankcji z karą wymierzoną w postępowaniu wykroczeniowym nie narusza zasady proporcjonalności, gdyż w postępowaniu wykroczeniowym za czyn ten przewidziana jest najłagodniejsza z kar, tj. grzywna.

W kontekście braku odpowiednich gwarancji procesowych w razie zatrzymania prawa jazdy decyzją starosty za przekroczenie dozwolonej prędkości o ponad 50 km/h, Trybunał uznał, iż stopień zawinienia, społeczna szkodliwość, okoliczności sprawy nie usprawiedliwiają znacznego przekraczania przez kierowcę dopuszczalnej prędkości na obszarze zabudowanym. Stwierdził jednak, że tego rodzaju okoliczności powinny być podnoszone i uwzględnione w ramach postępowania administracyjnego.

Niezgodność z Konstytucją została orzeczona jedynie w zakresie, w jakim zaskarżona regulacja prawna **nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym wówczas, gdy zachodzi stan wyższej konieczności**. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tym przypadku kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Brakuje bowiem w ustawie wyraźnego wskazania, że prawo jazdy nie zostanie zatrzymane osobie prowadzącej pojazd na obszarze zabudowanym z przekroczeniem dozwolonej prędkości, jeśli działała ona w celu zapobieżenia czy ograniczenia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego dobru chronionemu prawem, którego to niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone w postaci bezpieczeństwa na drodze nie przedstawia wartości oczywiście większej niż dobro ratowane. Stan wyższej konieczności, o którym tu mowa nie może być jednak rozumiany szeroko ani utożsamiany ze „szczególnie uzasadnionymi przypadkami”.

Zatrzymanie prawa jazdy za przekroczenie na obszarze zabudowanym prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h służy poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a tym samym zwiększeniu ochrony życia i zdrowia uczestników tego ruchu. To oznacza, że powołanie się na stan wyższej konieczności uzasadniający odstąpienie od zatrzymania prawa jazdy osobie, która nadmiernie przekroczyła prędkość, powinno być zastrzeżone przez

ustawodawcę tylko dla takiej sytuacji, gdy owo przekroczenie prędkości usprawiedliwione jest potrzebą ratowania życia i zdrowia. Niebezpieczeństwo grożące życiu i zdrowiu osoby kierującej pojazdem, osoby przewożonej lub jakiegokolwiek innej osoby musi mieć przy tym charakter bezpośredni i aktualny, a zatem musi realnie istnieć w czasie jazdy z nadmierną prędkością. Organ stosujący sankcję administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy, jak również organ kontrolujący zasadność podjęcia tej decyzji, powinny mieć prawną możliwość rozważenia wszystkich okoliczności składających się na sytuację stanu wyższej konieczności i w razie stwierdzenia ich wystąpienia – możliwość odstąpienia od wymierzenia sankcji z jednoczesnym przytoczeniem powodów wydania decyzji takiej treści w uzasadnieniu decyzji.

#### **IV. Wskazówki dla prawodawcy.**

Orzeczenie jedynie częściowo afirmatywne. Trybunał podkreślił, iż w ustawie brakuje wyraźnego wskazania, że osoba prowadząca pojazd w obszarze zabudowanym z prędkością przekraczającą dopuszczalną prędkość o 50 km/h, a znajdująca się w stanie wyższej konieczności, nie popełnia czynu zagrożonego sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy. Trybunał dodał, iż z art. 2 Konstytucji wywieść należy obowiązek ustawodawcy m. in. do takiego ukształtowania procedury, aby w jej ramach organ administracyjny mógł dokładnie wyjaśnić stan faktyczny, uwzględniając kolizję dóbr, wartości i interesów. Ponadto wskazał, iż procedura sądownoadministracyjna w tego typu sprawach nie spełnia wymogów procedury sprawiedliwej, bowiem nie daje sądowi administracyjnemu instrumentów procesowych pozwalających na uwzględnienie okoliczności wskazujących na zaistnienie stanu wyższej konieczności.

Piotr Ołdak  
Wicedyrektor  
Departamentu Prawnego i Postępowań przed  
Trybunałem Konstytucyjnym  
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym przy pomocy ważnego  
kwalifikowanego certyfikatu/