

**WYROK**  
z dnia 14 października 2009 r.  
**Sygn. akt Kp 4/09\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Maria Gintowt-Jankowicz  
Mirosław Granat  
Marian Grzybowski  
Wojciech Hermeliński  
Adam Jamróz  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Ewa Łętowska – sprawozdawca  
Marek Mazurkiewicz  
Andrzej Rzepliński  
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 października 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 1 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dodawanego do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) art. 140al ust. 1-3, w zakresie, w jakim w związku z art. 130 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w brzmieniu nadawanym ustawą powołaną w punkcie 1, dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz systemu punktowego karaniania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego, z art. 2 Konstytucji;
- 3) art. 1 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an, w zakresie, w jakim nadając decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności, nie określa, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie, z art. 2 Konstytucji;
- 4) art. 1 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4, w zakresie, w jakim dopuszcza

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 26 października 2009 r. w M. P. Nr 68, poz. 888.

sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw, w zakresie trybu jej uchwalenia jest zgodna z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 1 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w części, w której dodaje do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) art. 140al ust. 1-3, w zakresie, w jakim w związku z art. 130 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w brzmieniu nadawanym ustawą powołaną w punkcie 1, dopuszcza stosowanie kary pieniężnej oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

**3. Art. 1 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w części, w której dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an, w zakresie, w jakim przepis ten nadaje decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.**

**4. Art. 1 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w części, w której dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4, w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.**

**5. Art. 1 pkt 10 ustawy powołanej w punkcie 1, w części określonej w punktach 2, 3 i 4, jest nierozdzielnie związany z całą ustawą.**

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wnioskiem z 27 kwietnia 2009 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: ustawa z 2 kwietnia 2009 r., ustawa zmieniająca).

Prezydent zarzucił w *petitum* wniosku:

1) niezgodność ustawy z 2 kwietnia 2009 r. (w całości) z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw,

a ponadto:

2) niezgodność art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.) art. 140al ust. 1-3, w zakresie, w jakim w związku z art. 130 wymienionej ustawy w brzmieniu nadawanym ustawą z 2 kwietnia 2009 r. dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego, z art. 2 Konstytucji (naruszenie zasady państwa prawnego poprzez brak proporcjonalności i nadmierny rygoryzm),

3) niezgodność art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do

ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an, w zakresie, w jakim nadając decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności, nie określa, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie, z art. 2 Konstytucji (naruszenie zasady przyzwoitej legislacji),

4) niezgodność art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4, w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.1. Zarzut niezgodności ustawy z 2 kwietnia 2009 r. z art. 2, art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niedochowanie przez Sejm ustawowego trybu uchwalania ustaw w postaci braku opinii Krajowej Rady Sądownictwa został uzasadniony następująco:

Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. zmienia zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości. Zgodnie z obowiązującymi aktualnie przepisami kierujący pojazdem, przekraczając dopuszczalną prędkość, popełnia wykroczenie określone w art. 92 § 1 albo w art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.; dalej: kodeks wykroczeń, k.w.). W sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzekają sądy rejonowe, z zastrzeżeniem spraw dotyczących żołnierzy, dla których sądami właściwymi w pierwszej instancji są wojskowe sądy garnizonowe.

Ustawa z 2 kwietnia 2009 r., dekryminalizując czyn polegający na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, wprowadza odpowiedzialność administracyjną i karę pieniężną za jego popełnienie. Zgodnie z art. 140an ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (w brzmieniu nadawanym kwestionowaną ustawą) decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej na kierującego pojazdem wydaje Główny Inspektor Transportu Drogowego. Jako że siedziba Głównego Inspektora Transportu Drogowego znajduje się w Warszawie, w wypadku wejścia w życie kwestionowanej ustawy sądem właściwym w sprawach wszystkich kierowców ukaranych karą pieniężną za przekroczenie dopuszczalnej prędkości będzie jeden sąd – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

Wedle wnioskodawcy, przepisy dotyczące kompetencji opiniodawczej Krajowej Rady Sądownictwa w ramach procedury legislacyjnej oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego odnoszące się do tej kwestii, uzasadniają twierdzenie, że projekt regulacji zakładający tak istotną zmianę właściwości sądów wymaga zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, jako organu konstytucyjnego stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Wskazane było w tej sprawie także zasięgnięcie opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego – tego wątku wnioskodawca jednak nie rozwinął.

Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Zakres uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa został szeroko określony w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS), przez zastosowanie sformułowania: „projekty aktów normatywnych dotyczące sądownictwa i sędziów”. To oznacza, że każdy projekt legislacyjny dotyczący nie tylko ustroju sądów, lecz także ich właściwości podlega obowiązkowi uzyskania opinii Krajowej Rady Sądownictwa zanim przedłożenie stanie się ustawą, co następuje – w myśl art. 121 ust. 1 Konstytucji – w momencie jego uchwalenia przez Sejm, a przed przekazaniem Senatowi do dalszego postępowania ustawodawczego.

Ustawa, określając prawo KRS do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa (które to prawo zgodnie ze stanowiskiem TK – jak to ocenia

wniosek – posiada zakotwiczenie konstytucyjne), nie dokonuje rozróżnienia na sądownictwo powszechne, administracyjne oraz wojskowe, co oznacza, że intencją ustawodawcy tworzącego ustawę o KRS była wola poznania opinii Krajowej Rady Sądownictwa na temat wszystkich projektów ustawodawczych mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

1.2. Uzasadniając zarzut niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a1 ust 1-3, z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Kary pieniężne mogą być także konsekwencją wydanej decyzji administracyjnej, która na żądanie uprawnionego podmiotu podlega kontroli sądownictwa administracyjnego (wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Administracyjne kary pieniężne mają na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa (orzeczenie TK z 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5). Wobec tego sankcje administracyjne – stosowane automatycznie z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne (wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6). Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. „Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej” (wyroku TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06).

Zdaniem wnioskodawcy, zasadnicze znaczenie dla oceny zarzutu ma ustalenie, czy odpowiedzialność wprowadzona przez art. 140a1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (w brzmieniu nadawanym kwestionowaną ustawą) ma charakter represyjny, czy też w jej wypadku przeważają inne cele i funkcje (prewencyjno-ochronne i zabezpieczające) oraz czy nowa regulacja nie stanowi *de facto* próby obejścia przez ustawodawcę gwarancji praw obywatelskich, odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia.

Wedle wnioskodawcy, kara pieniężna nakładana decyzją Generalnego Inspektora Transportu Drogowego na kierującego pojazdem za przekroczenie dopuszczalnej prędkości i współistniejąca z systemem punktowego karania kierowców pełni funkcję represyjną. Kierowca przekraczający dopuszczalną prędkość, na podstawie nowych regulacji nie tylko zostanie ukarany surowiej (pomimo depenalizacji czynu), lecz także pozbawiony zostaje gwarancji proceduralnych właściwych dla postępowania w sprawach o wykroczenia.

W stanie prawnym, który zmienia zaskarżona ustawa, skutkiem przekroczenia przez kierującego pojazdem określonej liczby punktów (20 lub 24) jest zatrzymanie prawa jazdy (art. 135 ustawy – Prawo o ruchu drogowym) połączone z wpisem ostatecznym do ewidencji. Wpisu tego dokonuje się, jeżeli naruszenia zostaną stwierdzone prawomocnymi wyrokami sądów, postanowieniami sądów o warunkowym umorzeniu postępowania albo mandatami karnymi. Natomiast zaskarżona ustawa z 2 kwietnia 2009 r. analogicznych gwarancji nie przewiduje. Art. 130 ust. 1b pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (w brzmieniu nadawanym kwestionowaną ustawą) stanowi jedynie, że do ewidencji przekazywane będą przez Inspekcję Transportu Drogowego informacje o kierowcach „w zakresie naruszeń przepisów ruchu drogowego stwierdzonych w drodze postępowania administracyjnego”. Przytoczone sformułowanie art. 130 ust. 1b pkt 2 ustawy umożliwia zróżnicowaną jego wykładnię. Można bowiem uznać, że na jego podstawie informacje o kierowcach (w wypadku ustalenia ich tożsamości) mogłyby być przekazywane do ewidencji przed wydaniem decyzji o

nałożeniu kary pieniężnej albo po jej wydaniu (ale przed uzyskaniem przez decyzję waloru ostateczności), jak również po ostatecznym zakończeniu postępowania administracyjnego w sprawie (ostateczność decyzji administracyjnej).

W ocenie wnioskodawcy, scalenie instytucji właściwej dla prawa administracyjnego (kara pieniężna) z instytucją prawa represyjnego (punkty karne), polegające na możliwości zastosowania obu instytucji wobec tej samej osoby za ten sam czyn – i to w sytuacji zniesienia gwarancji procesowych mających dotychczas zastosowanie w systemie punktowym – doprowadza do ustanowienia sankcji oczywiście nieracjonalnej i nadmiernie dolegliwej. Podstawową funkcją sankcji prawnych w prawie administracyjnym jest funkcja prewencyjna, ochronna, a nie represyjna. Dlatego też niezbędne jest ustanowienie zarówno materialnoprawnych, jak i procesowych rozwiązań, które zagwarantują, że ingerencja ta, mimo iż podejmowana wobec podmiotów naruszających prawo, pozostanie adekwatna do sposobu i skutków tych naruszeń oraz by w procesach stanowienia i stosowania sankcji następowało właściwe dla państwa prawa uwzględnienie interesu ogólnego i indywidualnego (M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, nr 8/2002, s. 74 i 75).

1.3. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 10 w ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an, z art. 2 Konstytucji.

1.3.1. Wnioskodawca, za niezgodne z obowiązkiem formułowania przepisów w sposób precyzyjny i jasny uznał wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet gdy są one celowe) niekonsekwentnych i niekoherentnych z innymi przepisami prawa. Art. 140an ustawy – Prawo o ruchu drogowym (dodawany kwestionowaną ustawą), przyznający Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego prawo wydawania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej na kierującego pojazdem, nie określa, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie oraz nie wskazuje organu wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 78 Konstytucji każdy ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Konstytucja upoważnia ustawodawcę do określenia wyjątków od tej zasady oraz trybu zaskarżania. Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. nie ustanawia wyjątków od zasady dwuinstancyjności w rozumieniu konstytucyjnym, zatem, zdaniem wnioskodawcy, decyzje nakładające kary pieniężne wydawane w pierwszej instancji przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego podlegają kontroli instancyjnej na zasadach ogólnych właściwych procedurze administracyjnej. Jednak, wbrew zasadom przyzwoitej legislacji, dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an nie określa, czy i w jakim zakresie od decyzji wydanej na podstawie tego przepisu służy odwołanie, ani nie wskazuje organu wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł 78 Konstytucji, określający zasadę dwuinstancyjności, ma charakter ogólny i zamieszczony został w rozdziale drugim Konstytucji, poświęconym wolnościom, prawom i obowiązkom człowieka i obywatela, w części normującej środki ochrony wolności i praw. Kwestionowane przepisy ustawy z 2 kwietnia 2009 r., nie określając trybu zaskarżenia decyzji, zmuszają adresatów do dekodowania ich treści na bazie innych obowiązujących przepisów prawnych.

1.3.2. Według wnioskodawcy, nie jest też zrozumiałe, dlaczego nieostatecznej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej nadawany ma być obligatoryjnie rygor natychmiastowej wykonalności. Rygor taki powinien być nadawany zawsze wyjątkowo, jako uzasadniony szczególnym charakterem rozstrzyganej materii (zob. np. art. 47 ust. 6 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – Dz. U. Nr 234, poz. 1570). Wyjątkowość tę zaakcentowano również w ogólnych przepisach regulujących postępowanie administracyjne (por. art. 108 k.p.a. wiążący rygor natychmiastowej wykonalności wyłącznie, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę

zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony). W wypadku decyzji nakładającej karę pieniężną za przekroczenie dopuszczalnej prędkości nie występuje żadna taka wyjątkowa okoliczność. Ustawodawca przekroczył tu swobodę w kształtowaniu prawa, tworząc regulację cechującą się nadmiernym fiskalizmem i brakiem poszanowania praw obywatelskich.

1.4. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a ust. 4, – z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

1.4.1. Kwestionowana regulacja określa postępowanie wobec osób czasowo przebywających lub niemających stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które kierując pojazdem, przekroczyły dopuszczalną prędkość i których pojazd został zatrzymany przez organ kontroli ruchu drogowego. W takim wypadku organ kontroli ruchu drogowego zobowiązany jest do pobrania od kierującego pojazdem kaucji pieniężnej w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze. Kaucji nie pobiera się, gdy kierujący dobrowolnie uiszcza karę pieniężną. Zgodnie z art. 140a ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (dodawanej ustawą z 2 kwietnia 2009 r.) w wypadku niewpłacenia kaucji lub nieuiszczenia dobrowolnie kary pieniężnej organ kontroli ruchu drogowego zatrzymuje, za pokwitowaniem, dowód rejestracyjny i usuwa pojazd z drogi na koszt kierującego. Pojazd usunięty z drogi umieszcza się na wyznaczonym przez starostę parkingu strzeżonym.

Kwestionowany art. 140a ust. 4 ustawy postanawia, że jeżeli kaucja nie zostanie wniesiona lub kara pieniężna nie zostanie dobrowolnie uiszczona i pojazd nie zostanie odebrany z parkingu w terminie 60 dni od dnia nałożenia kary pieniężnej, stosuje się odpowiednio przepisy działu II rozdziału 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.), dotyczące egzekucji należności pieniężnych z ruchomości. Odesłanie do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oznacza, że pojazd, którym przekroczone dopuszczalną prędkość, zostanie sprzedany z wykorzystaniem jednej z form sprzedaży egzekucyjnej. Pojazd objęty postępowaniem egzekucyjnym może nie stanowić własności kierującego pojazdem i dlatego, zdaniem wnioskodawcy, należy zakwestionować zasadność obligatoryjnej sprzedaży pojazdu w sytuacji, gdy pojazd jest własnością osoby trzeciej, nieuczestniczącej w żaden sposób w naruszeniu przepisów ruchu drogowego. Właściciel może nie mieć wpływu na kierującego pojazdem ani możliwości zapobieżenia naruszeniu.

1.4.2. W ocenie wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza reguły sprawiedliwości i proporcjonalności wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji), gdyż organy prawodawcze winny respektować wymóg stosowania dolegliwości o stopniu nie większym niż niezbędny dla osiągnięcia założonego celu. Nie odpowiada temu regulacja, której skutkiem jest automatyczne i nieoparte na jakimkolwiek materiale dowodowym ponoszenie przez właściciela pojazdu negatywnych konsekwencji naruszenia dokonanego – bez jego zgody i wiedzy – przez osoby trzecie. *De facto* obligatoryjny przypadek pojazdu (do tego sprowadza się kwestionowana regulacja) stanowiącego własność osoby trzeciej, która nie przyczyniła się do naruszenia ani nie mogła mu zapobiec, nie ma skutku prewencyjnego, a osiągnięty efekt fiskalny jest nieproporcjonalny do ciężaru nałożonego na właściciela.

Zgodnie z art. 46 Konstytucji orzeczenie przepadku rzeczy musi po pierwsze, mieć podstawę w ustawie, po wtóre zaś, w orzeczeniu sądu (w wypadku kwestionowanego przepisu jedynie pierwsza przesłanka jest spełniona). Przepadek pojazdu, którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego, uznać trzeba za najdalej idącą ingerencję w prawo własności. Ingerencja ta niewątpliwie narusza istotę tego prawa, a zatem jest sprzeczna z art.

64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

2. W związku z postawionym we wniosku zarzutem niezgodności ustawy z 2 kwietnia 2009 r. z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, przez to, że została uchwalona przez Sejm bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw (brak opinii Krajowej Rady Sądownictwa), Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Krajowej Rady Sądownictwa o zajęcie stanowiska, czy – zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa – materie wskazywane we wniosku Prezydenta są w ogóle objęte opiniodawczymi kompetencjami KRS, a jeżeli tak, to czy wynika to bezpośrednio z art. 186 ust. 1 Konstytucji (analizowanego na tej płaszczyźnie w wyroku z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129), czy też z ustawy o KRS.

W piśmie z 24 lipca 2009 r. Krajowa Rada Sądownictwa zgodziła się z argumentacją Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, formułując przy tym dodatkowe uwagi.

Krajowej Radzie Sądownictwa nie został przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (sejmowy druk nr 925), mimo że projektowane zmiany dotyczą w istotnym zakresie materii, w której Rada posiada umocowanie do działania.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS Rada „opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”. Odstąpienie od zasięgnięcia opinii Rady jest, co do zasady, podstawą zaskarżenia ustawy i może być podstawą stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji ze względu na uchybienie trybowi prac legislacyjnych przez uniemożliwienie Krajowej Radzie Sądownictwa wyrażenia opinii wymaganej przez przepisy ustawy o KRS (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, punkt 8.3. uzasadnienia).

Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. przenosi z kognicji sądów powszechnych do sądów administracyjnych szereg spraw dotyczących naruszeń przepisów drogowych, na skutek zmiany zasad odpowiedzialności za te naruszenia z wykroczeniowej na administracyjną. Projekt dotyczy więc nie tylko właściwości organów administracji (Główny Inspektor Transportu Drogowego i Wojewódzcy Inspektorzy Transportu Drogowego), ale także sądów administracyjnych – dotyczy zatem sądownictwa w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS. Nieprzedłożenie do zaopiniowania projektu tej ustawy stanowiło istotne naruszenie zasady legalizmu nie tylko przez naruszenie w toku procesu legislacyjnego ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, lecz także art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, ustawa – Prawo o ruchu drogowym dotyczy wprost istoty niezawisłości sędziów i niezależności sądów, gdyż obejmuje kwestie kognicji sądów, a znaczenie tego aspektu działania wymiaru sprawiedliwości wyraża się m.in. w art. 176 ust. 2 Konstytucji („ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”).

Poza zmianą właściwości sądów, ustawa ma wpływ na zakres immunitetu i zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. Z art. 81 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.) wynika, że „za wykroczenia sędziego odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie”, więc zmiany przewidziane w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, polegające na zastąpieniu odpowiedzialności wykroczeniowej odpowiedzialnością ponoszoną w trybie administracyjnym, dotyczą zakresu immunitetu. Ta zmiana dotyczy bezpośrednio materii objętej art. 186 ust. 1 Konstytucji w zakresie obejmującym gwarancję niezawisłości sędziów. Także z tego powodu ustawa powinna być opiniowana przez Krajową Radę Sądownictwa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 1 października 2009 r. zjął następujące stanowisko:

1) ustawa z 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym jest

niezgodna z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) ze względu na zbędność orzekania.

3.1. Prokurator Generalny podniósł, że podstawowe znaczenie dla oceny zasadności wniosku Prezydenta o zbadanie zgodności z Konstytucją całości kwestionowanej ustawy ma ustalenie, czy projekt regulacji prawnej, zakładający tak istotną zmianę właściwości sądów, był objęty obowiązkiem zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa,

Analiza przepisów dotyczących funkcji opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa, a także analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się zarówno szczegółowo do tej kwestii, jak i do problematyki dochowania w procedurach legislacyjnych trybu konsultacyjnego projektów ustaw, zdaniem Prokuratora Generalnego, potwierdza tezę wnioskodawcy o istnieniu obowiązku ustawodawcy zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie projektu ustawy zmieniającej.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie badał kwestię dochowania procedur opiniodawczych w toku prac legislacyjnych. W większości wypadków chodziło jednakże o brak konsultacji projektów aktów normatywnych ze związkami zawodowymi i organizacjami zawodowymi. Rozstrzygając w takich sytuacjach, Trybunał nie stwierdzał, by pominięcie trybu konsultacyjnego doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych standardów procedury ustawodawczej, jako że uprawnienia opiniodawcze organizacji zawodowych wynikały z unormowań ustaw zwykłych. Odmierna ocena Trybunału Konstytucyjnego została wyrażona w wyroku z 24 czerwca 1998 r., w sprawie o sygn. K 3/98, w której przedmiotem oceny konstytucyjnej było m.in. zaniechanie stosownych konsultacji właśnie z Krajową Radą Sądownictwa. W tej sprawie, dotyczącej statusu sędziowskiego, zaniechanie konsultacji z KRS zaowocowało stwierdzeniem niekonstytucyjności trybu uchwalenia ustawy. Uchwalenie przepisu ustawowego o istotnym znaczeniu nastąpiło, w ocenie Trybunału, w sposób, który nie pozwolił Krajowej Radzie Sądownictwa na realizację jej konstytucyjnego zadania, jakim jest „stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów”.

Najbardziej dogłębnej analizy opiniodawczych uprawnień KRS w procedowaniu legislacyjnym projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2007 r., w sprawie o sygn. K 39/07, dotyczącej konstytucyjnej oceny przepisów ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 29 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 136, poz. 959). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przepis., obejmujący regulację przyspieszonego trybu pozbawiania immunitetu sędziowskiego, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji przez to, że został uchwalony przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego do jego wydania. W obu ocenianych przez Trybunał Konstytucyjny wypadkach (tj. w sprawie o sygn. K 3/98 i K 39/07) tożsama była okoliczność, że KRS nie była (w tej drugiej sprawie – co do wprowadzenia szczególnego trybu uchylania immunitetu) w ogóle zapytana o opinię.

3.1.1. Zdaniem Prokuratora Generalnego, ustalenia i oceny Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K 3/98 i K 39/07, aczkolwiek dotyczące procedury uchwalania aktów normatywnych z inicjatywy rządowej, a nie poselskiej, pozwalają na ich odniesienie w pełni do sytuacji występującej na tle niniejszej sprawy. Konstytucjonalizacja kompetencji opiniodawczej KRS nie wynika z samego brzmienia art. 186 ustawy zasadniczej, który w ust. 1 normuje (podobnie jak w wypadku Rzecznika Praw Obywatelskich – w art. 208 ust. 1 czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

– w art. 213 ust. 1 Konstytucji, „stojących” – tak jak KRS – „na straży” pewnych podstawowych wartości konstytucyjnych) ustrojową pozycję tego organu w procesie legislacyjnym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 39/07 sformułował doniosłą tezę o „konstytucyjnym zakotwiczeniu” opiniodawczej kompetencji KRS, uregulowanej szczegółowo w ustawie w art. 2 ust. 2 pkt 4 u.s.p. W wypadku KRS owa „straż” obejmuje funkcjonalnie pieczę nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów aż do możliwości inicjowania usunięcia zagrażających tym wartościom aktów z systemu źródeł prawa w drodze kontroli konstytucyjności. Prokurator Generalny podkreślił stanowisko Trybunału wyrażone w sprawie o sygn. K 39/07, z którego wynika, że jeśli projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji, to „koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa, a także przedstawienie poprawki parlamentarnej, która – z uwagi na jej przedmiot i ciężar – wymaga oddzielnego opiniowania”. Jest to zatem powinność, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za wynikającą nie tylko z art. 7 Konstytucji (z którego odkodowuje się uprawnienie do opiniowania mającego z punktu widzenia organu opiniodawczego umocowanie w ustawodawstwie zwykłym), lecz także z art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej (a więc uprawnienia z umocowania konstytucyjnego).

3.1.2. Odnosząc te uwagi Trybunału do ustawy poddanej konstytucyjnej kontroli w niniejszej sprawie, Prokurator Generalny uznał, że można by potraktować za wyrażenie opinii ewentualne uczestnictwo w pracach parlamentarnych umocowanego przedstawiciela Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyby legislatywa umożliwiła mu realizację owej kompetencji. Zarzut odnoszący się do przyjęcia ustawy z pominięciem niezbędnej – według konstytucyjnych standardów – opinii KRS wiąże się z kwestią zmiany reżimu odpowiedzialności za przekroczenie dozwolonej prędkości jazdy, która to decyzją ustawodawcy implikuje dalsze konsekwencje, mające istotny wpływ zarówno na wskazanie uchybień w procedurze uchwalania tego aktu normatywnego, jak i na ocenę w aspekcie konstytucyjności konkretnych zawartych w nim rozwiązań. Ustawa zmieniająca w proponowanych regulacjach burzy systemowe zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości (na co zwracano uwagę także w opiniach eksperckich w toku prac parlamentarnych), czyniąc wyjątek w dotychczasowej koncepcji kwalifikowania wszystkich naruszeń przepisów o bezpieczeństwie i porządku w komunikacji jako wykroczeń. Zmiana reżimu tej odpowiedzialności rzutuje z kolei na procedurę postępowania wyznaczającą właściwość nie tylko stosujących prawo organów administracyjnych, lecz także – organów sądowych. Obecnie dla wszystkich wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji przewiduje się konsekwentnie jednolity tryb odpowiedzialności, określony w kodeksie wykroczeń oraz w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.; dalej: k.p.w.). Stosownie do wprowadzanego ustawą zmieniającą art. 140a1, karze pieniężnej, nakładanej decyzją administracyjną (lub uiszczanej na podstawie dobrowolnego poddanie się karze, a wówczas kara ta ulega pomniejszeniu o 20%) w wysokości określonej w tej ustawie, ma podlegać kierujący pojazdem naruszający przepisy ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości, jednakże w wypadku, gdy w trybie postępowania administracyjnego prowadzonego na zasadach określonych w ustawie z 2 kwietnia 2009 r. nie ustalono tożsamości kierującego pojazdem, a nie jest nim także wskazany w dowodzie rejestracyjnym posiadacz pojazdu, odpowiedzialność administracyjną ponosić ma właściciel pojazdu. Ustawodawca przesądził, że do czynów będących naruszeniem przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości nie będą miały zastosowania przepisy regulujące postępowanie w sprawach o wykroczenia, nawet jeżeli czyny te wyczerpywać będą znamiona wykroczeń (dodawany art. 140a1 ust. 8).

Zgodnie z art. 140an ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (w brzmieniu nadawanym kwestionowaną ustawą) decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej na kierującego pojazdem wydaje Główny Inspektor Transportu Drogowego. Decyzja administracyjna Głównego Inspektora Transportu Drogowego, nie stanowiąc decyzji wydanej w jednej ze spraw, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) podlega kontroli sądowoadministracyjnej. Art. 13 § 2 p.p.s.a., określający właściwość miejscową tych sądów, stanowi, że do rozpoznania sprawy właściwy jest ten wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Mając na względzie fakt, iż siedziba Głównego Inspektora Transportu Drogowego, jedyne organu administracji państwowej uprawnionego zakwestionowaną ustawą do wydawania decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne, znajduje się w Warszawie, należy stwierdzić, że w wypadku wejścia w życie kwestionowanej ustawy sądem właściwym w sprawach wszystkich kierowców ukaranych karą pieniężną za przekroczenie dopuszczalnej prędkości będzie jeden sąd – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podkreślił zatem słusznie, że w związku z tak istotną zmianą właściwości sądownictwa, oznaczającą rozszerzenie kognicji sądownictwa administracyjnego, nie został dochowany określony wymóg wyrażenia przez Krajową Radę Sądownictwa opinii w zakresie rozwiązań przyjętych w ustawie. Prokurator Generalny podzielił pogląd Prezydenta RP, odnoszący do uchyczenia trybowi prac legislacyjnych (naruszenie art. 2 w związku z art. 7, a także art. 186 ust. 1 Konstytucji).

3.1.3. Prokurator Generalny zauważył, że w razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności całej ustawy ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli konstytucyjnej, które to rozstrzygnięcie ma podstawowe znaczenie dla wprowadzenia tego aktu normatywnego do porządku prawnego, zbędne byłoby odrębne badanie, czy zaskarżone wnioskiem prewencyjnym Prezydenta RP szczegółowe regulacje wprowadzone do ustawy – Prawo o ruchu drogowym pozostają w zgodności ze standardami konstytucyjnymi. Tym samym postępowanie z wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej należałoby w pozostałym zakresie umorzyć na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z uwagi na zbędność orzekania.

3.2. Prokurator Generalny zwrócił także uwagę na kilka istotnych kwestii szczegółowych, które podniósł wnioskodawca w swoich zarzutach.

3.2.1. Przewidziane tą ustawą postępowanie w sprawach o nałożenie kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej za popełnienie czynu polegającego na naruszeniu zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym w tym sensie burzy rozwiązania systemowe, że niejako „wyjmuje” z systemu prawa wykroczeń tylko jeden typ zachowania bezprawnego spośród całego katalogu zachowań składających się na naruszenie przepisów o bezpieczeństwie lub porządku ruchu drogowego, to jest zachowanie określane jako przekroczenie dopuszczalnej prędkości obowiązującej na podstawie przepisu ustawy albo określonej za pomocą ustawionego na poboczu drogi znaku drogowego. „Wyjęcie” to oznacza zmianę jednego reżimu odpowiedzialności represyjnej na inny, diametralnie się różniący w aspekcie gwarantowania praw i wolności. Tym samym więc ustawodawca uznał, że karanie tego typu zachowań społecznie nagannych i prawnie zakazanych nie wymaga respektowania standardów konstytucyjnych.

O niedochowaniu standardów konstytucyjnych przez regulację o nałożeniu kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej przesądza to, że naruszenie przez kierującego pojazdem przepisów ruchu drogowego o dopuszczalnej prędkości stanowi zachowanie osoby fizycznej, a zatem czyn, którego nie może się dopuścić osoba prawna. przedmiotowy czyn

jest indywidualnym zachowaniem człowieka, mającym charakter wyraźnie wolicjonalny, a zatem jego sankcjonowanie powinno być oceniane w standardach konstytucyjnych przewidzianych dla odpowiedzialności karnej. Nie można przecież nie zauważyć, że naruszenie prawa polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości jazdy na drodze należy do kategorii czynów, które mają cechy zdarzeń kryminalnych i powinny podlegać ocenie w kategoriach winy i przez pryzmat okoliczności zdarzenia. Zmiana systemu odpowiedzialności, która – na podstawie kwestionowanej ustawy – przenosi ją z systemu prawa karnego do systemu prawnoadministracyjnego, powoduje, iż odpowiedzialność sprawcy zostałaby tak dalece zobiektywizowana, że całkowicie uwolniona od kryterium winy. Orzekając o zaistnieniu naruszenia przepisów i nakładając sankcję, właściwy organ nie mógłby zatem brać pod uwagę tych wszystkich okoliczności sprawy, które obecnie mogą stanowić przedmiot badania sądu powszechnego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie budzi wątpliwości, że ustawodawca dostatecznie określił znamiona sankcjonowanego naruszenia prawa, a także w sposób szczegółowy, wprost w ustawie, określił kary pieniężne oraz ich wysokość. Krytyczną ocenę wywołuje jednak, że dostrzegając społeczną i obiektywną potrzebę zaostżenia reguł odpowiedzialności za naruszenie dozwolonej prędkości na drodze, wynikającą ze skali tego zjawiska, ustawodawca – zamiast wyodrębnienia przez kategorię znamion czynu, spośród innych naruszeń przepisów o bezpieczeństwie w ruchu drogowym objętych jednym przepisem karnym, samoistnego typu wykroczenia – asystemowo depenalizuje tylko ten jeden rodzaj zachowania, wprowadzając delikt administracyjny, podczas gdy np. zachowanie polegające na niedopełnieniu obowiązków o charakterze techniczno-administracyjnym – uchylenie się od obowiązku oczyszczania drogi (przewidziane w art. 101 k.w.) pozostawia nadal wykroczeniem.

Na gruncie Konstytucji, a w szczególności jej art. 42, wyznaczenie precyzyjnej granicy między odpowiedzialnością prawnokarną a prawnoadministracyjną jest zadaniem ustawodawcy, który nie może jednak naruszyć istoty obu typów odpowiedzialności. Uchybienie takie stanowiłoby naruszenie praw jednostki określonych w art. 42 i w konsekwencji prowadziłyby do niezgodności dopuszczających je przepisów z Konstytucją. W ocenie Prokuratora Generalnego, kierujący pojazdem przekraczający dozwoloną prędkość popełnia niewątpliwie czyn zabroniony. Jego zachowania w chwili czynu, którego się dopuszcza, nie można określić stanem obiektywnej bezprawności, gdyż wynika z przesłanek subiektywnych. Innymi słowy, naruszenie przepisów o dopuszczalnej prędkości jest bardziej czynem, który powinien każdorazowo podlegać ocenie co do stopnia zawinienia, niż stanem obiektywnej bezprawności. Obecnie stosowana jest wobec niego represja karna, a taki, również represyjny, cel stawia przecież ustawodawca wprowadzonymu systemowi administracyjnego karania za jazdę z nadmierną prędkością. Proponowana zmiana reżimu odpowiedzialności prowadzi *de facto* do realnego zaostżenia tej odpowiedzialności, a jednocześnie obejścia – przez wyłączenie możliwości orzekania o winie oraz innych instytucji właściwych reżimowi odpowiedzialności karnej – gwarancji przewidzianych w reżimie dotychczasowym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnienie projektu ustawy, choć obszerne, nie zawiera jednak żadnego konkretnego katalogu przesłanek przemawiających za analizowaną zmianą reżimu. Zwłaszcza że zmiana ta nie ma, wbrew deklaracjom projektodawców, charakteru spójnego. Przewiduje bowiem w dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a1 ust. 4-6 instytucję, o czym była już mowa powyżej, dobrowolnego poddania się karze, następującego w trybie niejako pozaadministracyjnym, stanowiącą przy tym instytucję analogiczną do występującej w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Już chociażby z tego powodu nie wydaje się możliwe, by traktować wprowadzoną przez projekt odpowiedzialność za naruszenie przepisów o dopuszczalnej prędkości jako odpowiedzialność

*stricte* administracyjną, lecz należy ją uznać za ukrytą w trybie administracyjnym odpowiedzialność karną, pozbawioną jednak gwarancji konstytucyjnych przewidzianych dla tego reżimu odpowiedzialności, określonych w art. 42 Konstytucji.

Z całości argumentacji przedstawionej przez projektodawców wynika jedynie, że jednym z celów nowelizacji jest usprawnienie i przyspieszenie postępowania w sprawach o przekroczenie dozwolonej prędkości jazdy, czemu niewątpliwie może przysłużyć się zmiana reżimu odpowiedzialności. Nieodparcie jednak nasuwa się wątpliwość, czy proponowana zmiana jest autentyczną próbą odpowiedzi ustawodawcy na wadliwość samych przepisów, czy też jedynie na wadliwość praktyki ich stosowania przez organy państwa i czy w związku z tym celu tego nie można było osiągnąć, zgodnie z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, w sposób mniej restrykcyjny i zapewniający lepszą ochronę praw jednostki w demokratycznym państwie prawnym.

3.2.2. Przechodząc do oceny zakwestionowanych regulacji szczegółowych, które zawiera art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej, Prokurator Generalny najpierw odniósł się do rozwiązania przewidzianego tym przepisem w art. 140al ust. 1-3, który – w powiązaniu z art. 130 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w brzmieniu nadanym tą samą ustawą zmieniającą – dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, podwójnej sankcji, a zatem administracyjnej kary pieniężnej oraz systemu punktowego represjonowania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego.

W ocenie Prokuratora Generalnego, dokonane przez ustawodawcę scalenie instytucji właściwej dla prawa administracyjnego (kara pieniężna) z instytucją prawa represyjnego (punkty karne) i to w sytuacji zniesienia gwarancji procesowych mających dotychczas zastosowanie w systemie punktowym, doprowadza do ustanowienia sankcji asystemowej i nadmiernie represyjnej, naruszając tym samym zasadę proporcjonalności ingerencji ustawodawczej wynikającą z art. 2 Konstytucji.

3.2.3. Odnosząc się do kolejnego z zarzutów o uchybieniu zasadzie poprawnej legislacji, w zakresie przewidzianego w art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej uregulowania wprowadzającego w art. 140an ustawy – Prawo o ruchu drogowym nadanie decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygoru natychmiastowej wykonalności przy równoczesnym braku określenia, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie, Prokurator Generalny odwołał się do orzecznictwa, w którym jako naruszenie wymagań konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny oceniał niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, powodujące niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków.

Prokurator Generalny podkreślił, że precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności, zwłaszcza w sytuacji, gdy chodzi o możliwość stosowania sankcji wobec obywatela. Zgodnie z art. 78 Konstytucji każdy ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Konstytucja upoważnia ustawodawcę do określenia wyjątków od tej zasady oraz trybu zaskarzania. Ustawa zmieniająca nie ustanawia wyjątków od zasady dwuinstancyjności w rozumieniu konstytucyjnym, co oznacza, iż decyzje nakładające kary pieniężne wydawane w pierwszej instancji przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego powinny podlegać kontroli instancyjnej na zasadach ogólnych właściwych procedurze administracyjnej.

Prokurator Generalny zgodził się z uwagą wnioskodawcy, że nieracjonalne i nieuzasadnione byłoby nadawanie ministrowi właściwemu do spraw transportu statusu organu odwoławczego od decyzji centralnego organu administracji rządowej, nakładającej na kierującego pojazdem karę pieniężną w wysokości od 100 do 700 zł. Jednocześnie wywiódł, że termin „odwołanie” jest używany w przepisach prawa zarówno na oznaczenie środka zaskarżenia nieostatecznej decyzji administracyjnej do organu administracji publicznej wyższego stopnia, jak i środka zaskarżenia decyzji organu administracji publicznej do sądu. Ten środek prawny ma doniosłe znaczenie, gdyż przewidziane w k.p.a. prawo wniesienia

odwołania od decyzji nieostatecznej do organu administracji publicznej wyższego stopnia jest urzeczywistnieniem zawartego w art. 78 Konstytucji prawa strony do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, które odnosi się do procedur pozasądowych, natomiast prawo wniesienia odwołania od decyzji organu administracji publicznej do sądu jest powiązane z przewidzianym w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawem do sądu.

W tym kontekście niezrozumiała jest, stwierdza Prokurator Generalny, decyzja ustawodawcy nadająca obligatoryjnie nieostatecznej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności. Nakazanie wykonania decyzji nieostatecznej powinno mieć zawsze charakter wyjątkowy, uzasadniony szczególnym charakterem rozstrzyganej materii (art. 108 k.p.a.). Nie ulega wątpliwości, że w wypadku decyzji nakładającej karę pieniężną za przekroczenie dopuszczalnej prędkości nie występuje żadna szczególna, ze względu na chronione wartości, okoliczność uzasadniająca obligatoryjne nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności.

W tym stanie rzeczy Prokurator Generalny uznał, że w art. 140an ust. 4 (dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym kwestionowaną ustawą) ustawodawca przekroczył przynależną mu swobodę w kształtowaniu prawa, tworząc regulację obciążoną wadą braku poszanowania reguły dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Przepis jest w takim stopniu nieprecyzyjny, że zmusza adresata normy prawnej do ustalania zakresu jego praw oraz do dekodowania ich treści na bazie innych przepisów prawnych. Przekroczenie zaś pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.

3.2.4. Prokurator Generalny uznał ponadto, że zaskarżony art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w zakresie, w jakim wprowadza do ustawy – Prawo o ruchu drogowym regulację przewidzianą w art. 140at ust. 4, umożliwiającą sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego, i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny przyjął, że przepis wprowadza obligatoryjny administracyjny przepadek pojazdu, niemający skutku prewencyjnego, a jedynie efekt fiskalny. Takie rozwiązanie stanowi niewątpliwie najdalej idącą ingerencję w prawo własności. Ingerencja ta narusza istotę prawa własności, a zatem jest sprzeczna z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W sytuacji, gdy pojazd, którym naruszono dopuszczalną prędkość, jest własnością osoby trzeciej, nieuczestniczącej w naruszeniu przepisów ruchu drogowego, obligatoryjna sprzedaż pojazdu oznacza nieproporcjonalną do ciężaru nałożonego na właściciela pojazdu, naruszającą konstytucyjne standardy, majątkową odpowiedzialność zastępczą.

Prokurator Generalny uznał ponadto, że oceniana regulacja narusza niewątpliwie zasadę demokratycznego państwa prawnego w zakresie rzetelnej legislacji. Ustawodawca ustanowił regulację prowadzącą do zastosowania wobec właściciela pojazdu kary dodatkowej w postaci przepadku pojazdu, stosowaną – z naruszeniem standardów konstytucyjnych – przez nieuprawniony do odjęcia własności organ administracji. Normę tę należy także uznać za niewspółmiernie represyjną do wagi i rodzaju czynu karalnego, którego dopuścił się kierujący pojazdem, a zatem naruszającą zasady sprawiedliwości i proporcjonalności wynikające z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis, pozwalając na odjęcie w trybie administracyjnym własności pojazdu, i nie czyniąc tego w celu ochrony jakiejkolwiek innej wartości gwarantowanej konstytucyjnie, a także nieuwzględniając proporcji pomiędzy wiarygodnością organu administracji w stosunku do osoby fizycznej – właściciela pojazdu a wartością tego pojazdu, narusza – w nieproporcjonalnym zakresie i wbrew zasadzie sprawiedliwości społecznej – prawo własności co do jego istoty, pozostając w sprzeczności z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 9 października 2009 r. w imieniu Sejmu przedłożył wyjaśnienia w sprawie wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) ustawa z 2 kwietnia 2009 r. jest zgodna z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dotyczącej art. 140al ust. 1-3, w zakresie, w jakim w związku z art. 130 dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego, jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. w części dotyczącej art. 140an, w zakresie, w jakim nadając decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności nie określa, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

4) art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dotyczącej art. 140at ust. 4, w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, jest niezgodny z art. 46 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.1. W pierwszej kolejności Sejm odniósł się do zarzutu niedochowania trybu uchwalenia ustawy i twierdzenia wnioskodawcy, że ustawodawca, kształtując przepisy prawne w zakresie dotyczącym ustroju i właściwości sądów, jest zobowiązany przekazywać Krajowej Radzie Sądownictwa wszelkie projekty ustaw.

Analiza procesu ustawodawczego ustawy z 2 kwietnia 2009 r. wykazała, że w trakcie prac legislacyjnych ustawodawca nie przedłożył projektu regulacji do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa. Jednakże, w ocenie Sejmu, brak ten nie pociąga za sobą niezgodności z Konstytucją kwestionowanej ustawy.

Sejm podniósł przede wszystkim, że nie każde naruszenie procedury ustawodawczej podlega automatycznie zakwalifikowaniu jako równoczesne naruszenie art. 7 Konstytucji i w konsekwencji jako podstawa derogowania przepisu poddanego kontroli. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażane jest stanowisko, że nie każdy przypadek naruszenia procedury skutkuje stwierdzeniem niekonstytucyjności, ale tylko taki, który ma postać kwalifikowaną. Kwalifikowane naruszenie procedury ma zaś miejsce wówczas, gdy prowadzi do naruszenia zasad i przepisów dotyczących trybu prawodawczego zawartych wprost w Konstytucji. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w zakresie procedur konsultacyjnych (w szczególności wyroki: sygn. K 3/98, sygn. K 39/07) pozwala wyodrębnić następujące kryteria, które powinny zostać uwzględnione przy ocenie wagi naruszenia procedury konsultacyjnej w postępowaniu ustawodawczym:

- 1) hierarchia aktu normatywnego, w którym statuowane są uprawnienia konsultacyjne;
- 2) materia spraw, w których nastąpiło naruszenie procedur opiniodawczych;
- 3) faktyczna możliwość wyrażenia opinii w konkretnym postępowaniu ustawodawczym, w sytuacji, gdy opinia nie została wyrażona w przewidzianej prawem formie.

Sejm zwrócił uwagę, że w ramach pierwszego z kryteriów Trybunał dokonał zróżnicowania procedur konsultacyjnych na te, które znajdują oparcie w przepisach Konstytucji oraz na procedury ustanowione na poziomie ustawowym, przy czym kompetencjom opiniodawczym statuowanym na poziomie przepisów Konstytucji Trybunał przypisuje znacznie większą rolę. W konsekwencji, zaniechanie realizacji obowiązków

konsultacyjnych regulowanych w Konstytucji uznaje za „jakościowo cięższe uchybienie w procedurze legislacyjnej niż zaniechanie zebrania opinii będących realizacją kompetencji mającej swe źródło w ustawodawstwie zwykłym”. Tę linię orzeczniczą podtrzymuje również w najnowszym orzecznictwie (por. wydany w pełnym składzie wyrok z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08).

Artykuł 186 Konstytucji określa zadanie Krajowej Rady Sądownictwa, jakim jest stanie na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów. Szczegółowe uprawnienie Krajowej Rady Sądownictwa do opiniowania projektów aktów prawnych zostało zagwarantowane przez ustawodawcę w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS, zgodnie z którym Rada opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów. Sejm podkreślił, że ustawowo określony zakres przedmiotowy kompetencji opiniodawczej Krajowej Rady Sądownictwa jest szerszy od jej konstytucyjnych kompetencji. Zatem opiniowanie przez Radę wszelkich projektów aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów nie ma charakteru uprawnienia konstytucyjnego. Sejm wskazał, odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, że „konstytucyjne zakotwiczenie” uprawnień opiniodawczych Rady wyznaczone jest treścią art. 186 ustawy zasadniczej. Ustrojodawca nadał Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencje związane z gwarancyjną funkcją ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W myśl art. 186 ust. 1 Konstytucji Rada jest właściwa wyłącznie w sprawach „niezależności sądów i niezawisłości sędziów”. Zatem materia objęta projektem aktu normatywnego powinna nie tylko dotyczyć spraw sądów i sędziów, lecz także wiązać się z niezależnością lub niezawisłością tych podmiotów, a nie z innymi aspektami ich funkcjonowania. Zdaniem Sejmu, wnioskodawca nie wykazał wpływu materii uregulowanej ustawą z 2 kwietnia 2009 r. na niezależność sądów bądź niezawisłość sędziów w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie sądu konstytucyjnego oraz w doktrynie. Postawiony we wniosku zarzut ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że projekt regulacji prawnej zakładający tak istotną zmianę właściwości sądów jest objęty obowiązkiem zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

W tym kontekście Sejm zauważa, że konstytucyjnie określony zakres opiniodawczy Krajowej Rady Sądownictwa jest ograniczony. Twierdzenie, iż Rada opiniuje (obligatoryjnie) projekty wszystkich aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów wydaje się – z konstytucyjnego punktu widzenia – zbyt daleko idące, gdyż ustrojodawca ograniczył właściwość Rady do kwestii „niezależności” oraz „niezawisłości” sądownictwa. Dlatego też, w ocenie Sejmu, nie pozwala to kwalifikować podniesionych we wniosku uchybień jako „jakościowo cięższego uchybienia w procedurze legislacyjnej”, które skutkowałyby niezgodnością ustawy z art. 7 Konstytucji.

Poza tym, zgodnie z drugim ze wskazanych powyżej kryteriów, waga naruszenia trybu postępowania w związku z niezasięgnięciem opinii powinna być oceniana na tle materii podlegającej regulacji i wynikającego stąd zakresu swobody regulacyjnej, przyznanej ustawodawcy przez Konstytucję. Stosownie do tego należy określić skutki zaniechania zasięgnięcia opinii. Trybunał wskazuje w tym kontekście, że: „Jeżeli zaś treścią ustawy miałyby być wprowadzenie do systemu prawa regulacji wkraczającej w dziedziny traktowane przez Konstytucję jako szczególnie niedostępne dla ustawodawcy, to takiemu naruszeniu procedury można i należy przypisywać skutki poważniejsze niż w innych sytuacjach” (wyroki w sprawach o sygn.: K 3/98 oraz K 39/07). Trybunał zalicza do tych dziedzin w szczególności prawa i wolności obywatelskie oraz niezależność i niezawisłość władzy sądowniczej. Odnosząc powyższy wymóg do zarzutu postawionego przez wnioskodawcę, Sejm podkreślił, że uchwalona 2 kwietnia 2009 r. regulacja nie wpływa bezpośrednio ani pośrednio na „niezależność sądów” oraz „niezawisłość sędziów”, gdyż jest to regulacja o charakterze materialnoprawnym, której uchwalenie w konsekwencji zmieni właściwość sądów *in merito*. Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji: „Ustrój i właściwość sądów oraz

postępowanie przed sądami określają ustawy”. Ustawodawcy przysługuje więc zagwarantowana konstytucyjnie daleko idąca swoboda w określaniu właściwości sądów. Świadczy to o tym, że ustrojodawca nie uznał tej materii za „szczególnie niedostępną dla ustawodawcy”.

W dalszej kolejności Sejm podniósł, że w obu postępowaniach dotyczących pominięcia uprawnień opiniodawczych statuowanych na poziomie konstytucyjnym (sprawy o sygn.: K 3/98 oraz K 39/07) Trybunał wskazał, że powodem stwierdzenia niekonstytucyjności jest splot kilku okoliczności (m.in. przekroczenie dopuszczalnego zakresu poprawek), a nie tylko samo pominięcie opinii jednego z konstytucyjnych organów. W tych sprawach Trybunał uznał, że „[wystąpiła] kumulacja czynników nakazujących ocenić naruszenia trybu legislacyjnego jako poważne i nieuwzględniające wartości konstytucyjnych”. W pozostałych zaś sprawach dotyczących dochowania procedur opiniodawczych (w każdym wypadku chodziło o pominięcie uprawnień ustawodawczych związków zawodowych) Trybunał podkreślał, że „nie nadawał tym przepisom nadmiernie rygorystycznej interpretacji” (por. orzeczenie z 19 listopada 1996 r., sygn. K. 7/95). Rozstrzygnięcia zapadłe w tych sprawach potwierdzają, że tylko w wypadkach o szczególnej wadze naruszenie procedury prawodawczej stanowi podstawę uznania niezgodności kontrolowanego przepisu z art. 7 Konstytucji. Wnioskodawcy nie wykazali, aby w pracach nad nowelizacją ustawy – Prawo o ruchu drogowym doszło do tego typu uchybień.

W związku z powyższym Sejm uznał, że kwestionowana ustawa jest zgodna z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Sejm nie zgodził się również z drugim zarzutem wnioskodawcy, który sprowadza się do twierdzenia, że dokonane przez ustawodawcę scalenie instytucji właściwej dla prawa administracyjnego (kara pieniężna) z instytucją prawa karnego (punkty karne), polegające na możliwości zastosowania obu instytucji wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, doprowadza do ustanowienia sankcji oczywiście nieracjonalnej i nadmiernie dolegliwej (art. 2 Konstytucji).

W pierwszej kolejności Sejm poddał analizie charakter prawny kary pieniężnej nakładanej na kierującego pojazdem na skutek przekroczenia przez niego dopuszczalnej prędkości oraz systemu punktowego karania kierowców. Wskazał, że istotą zmian uchwalonych 2 kwietnia 2009 r. była depenalizacja czynu, stanowiącego naruszenie przepisów ruchu drogowego. W konsekwencji zmienił się również charakter sankcji za popełnienie tego rodzaju czynu. W miejsce odpowiedzialności o charakterze karnym, ustawodawca wprowadził sankcję administracyjną, opartą na odpowiedzialności obiektywnej. W reżimie tej odpowiedzialności nie mieści się ocena stosunku sprawcy do popełnionego czynu. Dlatego też dla nałożenia kary pieniężnej na osobę, która naruszyła przepisy ruchu drogowego, przekraczając dopuszczalną prędkość, nie ma znaczenia wina sprawcy, ani okoliczności, które zmusiły go do naruszenia przepisów. Istotne jest jedynie obiektywne stwierdzenie, na podstawie pracy urządzeń rejestrujących, że do naruszenia przepisów ruchu drogowego w ogóle doszło. Kary pieniężne nakładane są przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego z mocy ustawy i w wysokości ściśle określonej w ustawie. Nie ma tu miejsca na uznaniowość organu, co również świadczy o administracyjnym charakterze kary.

Wskazane powyżej okoliczności przesądzają, w opinii Sejmu, o prewencyjnej funkcji kary pieniężnej za naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Nieuchronność kary oraz świadomość braku możliwości wpływu na jej wysokość ma bowiem znaczenie przede wszystkim prewencyjne. Przyjęcie odpowiedzialności administracyjnej pozwala państwu w szczególności zapobiegać naruszeniom (tj. chronić bezpieczeństwo publiczne), a ponadto odpowiednio szybko i proporcjonalnie do skali zagrożenia społecznego reagować na naruszenie norm prawnych.

4.2.1. Jak dalej wywodzi Sejm, punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności kwestionowanej regulacji jest ustalenie charakteru prawnego systemu punktowego karania kierowców. W przekonaniu Sejmu, nietrafna jest opinia wnioskodawcy o karnym charakterze tego systemu. To nie nazwa świadczy bowiem o charakterze sankcji, ale funkcja, jaką ta sankcja pełni (wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03). Nie sposób przy tym odmówić racji twierdzeniu, że system punktowego karania kierowców ma charakter prewencyjny i jest oparty na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej. Dlatego też w tym zakresie argumenty wnioskodawcy Sejm uznał za bezzasadne, wskazując przy tym, że system punktowego karania kierowców charakteryzuje się takimi samymi cechami jak administracyjna kara pieniężna. Ma on zatem w istocie charakter obiektywny i jest związany z odpowiedzialnością na zasadzie tzw. Ryzyka, istnieje niezależnie od winy podmiotu. Liczbę punktów odpowiadających poszczególnym naruszeniom przepisów ruchu drogowego ustala właściwy minister w drodze rozporządzenia (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998, ze zm.).

Również w doktrynie wskazuje się na automatyzm stosowania punktowego systemu karania kierowców. Zaznacza się, że system ten stwarza groźbę bezosobowego wymiaru kary, gdyż nie uwzględnia warunków i okoliczności naruszenia przepisów ruchu drogowego, a także osobowości sprawcy. Niemniej jest to system jasny, w którym reguły są wyraźnie określone, a kierowca wie, ile punktów otrzyma za dane naruszenie (por. R. A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym*. Komentarz, Warszawa 2005, s. 743).

Zdaniem Sejmu, wszystkie wskazane powyżej cechy świadczą o administracyjnym charakterze punktowego systemu karania kierowców.

Ponadto, w przekonaniu Sejmu, funkcja represyjna nie jest zasadniczym celem kwestionowanej we wniosku regulacji. Zarówno kara pieniężna, jak i system punktowego karania kierowców nie sprowadzają się do wyrządzenia osobistej dolegliwości za naruszenie fundamentalnych zasad współżycia ludzi w społeczeństwie, ale mają gwarantować przestrzeganie przepisów ruchu drogowego. Są więc one w swej istocie środkami o charakterze prewencyjnym.

Reasumując, Sejm uznał, że w wypadku kwestionowanej regulacji nie zachodzi duplikacja odpowiedzialności. Jest to jedna odpowiedzialność o charakterze administracyjnym, za jednokrotne naruszenie przepisów ruchu drogowego. Sankcja administracyjna za to naruszenie zawiera określone w jednym akcie prawnym elementy: karę pieniężną oraz punkty karne.

4.2.2. Sejm, dokonując oceny zarzutu nieproporcjonalności kwestionowanej regulacji, zbadał relacje między tym, jakiego uszczerbku na skutek dotkliwości sankcji doznaje naruszone dobro chronione konstytucyjnie, a tym, jakie są przesłanki zastosowania sankcji. Wskazał, że uchwalona przez Sejm regulacja służy ochronie interesu publicznego oraz chroni bezpieczeństwo i życie osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z pewnością regulacja ta służy realizacji zamierzonych celów, a jej efektywność wzmacnia właśnie niejako „dwuelementowa” kara za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Sama kara pieniężna, w ocenie ustawodawcy, była bowiem sankcją niewystarczającą dla zagwarantowania przestrzegania przepisów ruchu drogowego. Punkty karne w swej istocie zwiększają prewencyjne oddziaływanie na kierujących pojazdami.

Odnosząc się do pytania o proporcjonalność, Sejm zaznaczył, że bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i życie osób są podstawowymi wartościami chronionymi przez Konstytucję. Uzasadnienie projektu ustawy wskazuje, jak dużym niebezpieczeństwem dla tych wartości jest przekraczanie dozwolonej prędkości przez kierujących pojazdami. Kara administracyjna: grzywna oraz punkty karne z pewnością nie są nieproporcjonalną sankcją. „Ograniczenie praw jednostki, naruszającej świadomie obowiązujące przepisy i narażającej

się na przewidziane w kwestionowanym przepisie skutki, jest ekwiwalentne do celu, któremu służy. (...) Zasada proporcjonalności nie może służyć za podstawę ochrony interesu wynikającego z naruszenia prawa” (wyrok TK z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01 oraz postanowienie TK z 10 października 2007 r., sygn. SK 56/06).

Biorąc pod uwagę powyższe, Sejm uznał, że art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dotyczącej art. 140a ust. 1-3, w zakresie, w jakim w związku z art. 130 dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

4.3. Przystępując do oceny kolejnego zarzutu, tj. naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) przez dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an, w zakresie, w jakim nadając decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności, nie określa, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie, Sejm przyjął, że przedmiotem kontroli jest zarzut pominięcia ustawodawczego.

Analiza przepisu stanowiącego przedmiot kontroli, jak również analiza pozostałych przepisów ustawy z 2 kwietnia 2009 r. potwierdza, że ustawa ta nie określa trybu odwołania się od decyzji wydanej przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Sejm rozważył jednak, czy brak ten jest wystarczającą podstawą do uznania, że została naruszona zasada poprawnej legislacji w stopniu uzasadniającym zarzut niekonstytucyjności zakwestionowanej regulacji.

Na tle szczegółowej analizy wzorca kontroli konstytucyjności (art. 2 Konstytucji), Sejm zwrócił uwagę, że zarzut wnioskodawcy skupia się na sformułowaniu treści przepisu w sposób niezrozumiały dla adresatów. Wnioskodawca nie podważa przy tym precyzyjności i jasności sformułowań użytych przez ustawodawcę (językowa wykładnia zaskarżonego przepisu nie budzi wątpliwości interpretacyjnych). W tekście ustawy wielokrotnie określono postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie przekroczenia dopuszczalnej prędkości jako postępowanie administracyjne (np. dodawane do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140ab ust. 1 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 1, art. 140 a ust. 2, art. 140am ust. 5-7). Nie powinno więc ulegać wątpliwości, że decyzja nakładająca karę pieniężną za naruszenie przepisów ruchu drogowego wydawana jest w postępowaniu administracyjnym. Co prawda ustawodawca nie zawarł w tekście zaskarżonej ustawy bezpośredniego odesłania do k.p.a., nie świadczy to jednak o wyłączeniu jego zastosowania.

Sejm, analizując przepisy k.p.a. oraz ustawy z 2 kwietnia 2009 r., wykazał, że postępowanie administracyjne prowadzone na podstawie przepisów ustawy z 2 kwietnia 2009 r. spełnia przesłanki określone w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a., a tym samym mają do tego postępowania zastosowanie przepisy kodeksu. Postępowanie przewidziane ustawą z 2 kwietnia 2009 r. jest w istocie postępowaniem administracyjnym. Ma ono jednak charakter nieautonomiczny, co oznacza, że ustawa ta reguluje jedynie najważniejsze, charakterystyczne dla tego postępowania zagadnienia, a w pozostałym zakresie mają do niego zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (por. G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, komentarz do art. 1 k.p.a.). Biorąc powyższe pod uwagę, Sejm wskazał, że od decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a.

Dodatkowo Sejm stwierdził, że argument o nieracjonalności i braku uzasadnienia nadawania ministrowi właściwemu do spraw transportu statusu organu odwoławczego od decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego nie świadczy o niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji. Ponadto zauważył, że Trybunał Konstytucyjny

nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, gdyż ocena taka wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego (np. wyrok TK z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04).

Do kwestii celowości działań ustawodawcy, która nie może być przedmiotem kontroli konstytucyjności, odnosi się również – zdaniem Sejmu – argument, że ustawodawca nadał decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego rygor natychmiastowej wykonalności, nie mając ku temu wystarczających przesłanek, uzasadniających uzasadniałyby takie rozwiązanie prawne i przesądzających o zgodności z ustawą zasadniczą.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, Sejm uznał, że art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dotyczącej art. 140an, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą przyzwoitej legislacji, w zakresie, w jakim nadając decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygor natychmiastowej wykonalności, nie określa, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie.

4.4. Przystępując do oceny ostatniej regulacji, tj. art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dotyczącej art. 140at ust. 4, w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, Sejm zwrócił uwagę, że w *petitum* wniosku wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazał art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie są to jednak wyłączne wzorce kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu, gdyż z uzasadnienia wniosku wynika, że wzorcem konstytucyjności należy uczynić również art. 46 Konstytucji. Przesądza o tym stwierdzenie wnioskodawcy, że sprzedaż pojazdu w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi „*de facto* obligatoryjny przepadek pojazdu”. Ponadto wnioskodawca, powołując się na art. 46 Konstytucji, zaznacza, że zakwestionowana regulacja nie spełnia jednej z przesłanek określonych tym przepisem – oparcie przypadku rzeczy wyłącznie na orzeczeniu sądu. Z tego powodu wzorcem kontroli konstytucyjności należy uczynić, zdaniem Sejmu, również art. 46 Konstytucji (zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której kluczowe znaczenie w tej materii ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (np. wyroki TK z: 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01, 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04).

4.4.1. Oceniając konstytucyjność zakwestionowanego przepisu, Sejm przedstawił jego kontekst normatywny. Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym rozdział czwarty zatytułowany „Nadzór nad przestrzeganiem niektórych przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami”. Rozdział ten składa się z czterech komplementarnych względem siebie oddziałów, spośród których oddział trzeci reguluje problematykę kar pieniężnych za naruszenie niektórych przepisów ruchu drogowego, natomiast oddział czwarty dotyczy postępowania wobec osób czasowo przebywających lub niemających stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Oddział czwarty w założeniu stanowi całościową procedurę adresowaną do wymienionych wcześniej osób, które prowadząc pojazd, przekroczyły dozwoloną prędkość. W przeciwieństwie do oddziału trzeciego, ustawodawca nie uwzględnił w nim jednak złożoności sytuacji faktycznych, jakie mogą pojawić się w praktyce, a w szczególności nie przyjął odrębnych (zróżnicowanych) kwalifikacji normatywnych dla: kierującego pojazdem, właściciela pojazdu oraz posiadacza pojazdu. Zaskarżenie dotyczy sytuacji, kiedy osoba kierująca pojazdem, która przekroczyła dopuszczalną prędkość, nie jest jednocześnie jego właścicielem. Skutek zakwestionowanej regulacji dotyka bezpośrednio właściciela pojazdu, który był prowadzony przez osobę czasowo przebywającą lub niemającą stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W wyniku postępowania

egzekucyjnego właściciel traci prawo własności pojazdu. Jednocześnie z przepisów tych nie wynika chociażby obowiązek informacyjny względem właściciela pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego.

4.4.2. W pierwszej kolejności Sejm wskazał, że konsekwencją nieuiszczenia kaucji lub kary pieniężnej przez osobę czasowo przebywającą lub niemającą stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która naruszyła przepisy ruchu drogowego w zakresie przekroczenia dopuszczalnej prędkości, prowadząc pojazd, który niebędący jej własnością, jest sprzedaż pojazdu w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Istota regulacji polega zatem na tym, że właściciel jest najpierw pozbawiany faktycznego władztwa nad rzeczą na skutek usunięcia pojazdu z drogi w związku z naruszeniem przepisów ruchu drogowego. Następnie własność pojazdu, na skutek sprzedaży, przechodzi na nabywcę, co jest stwierdzane postanowieniem wydanym przez organ egzekucyjny.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że tworząc zakwestionowaną regulację, ustawodawca miał na celu zabezpieczenie możliwości dochodzenia przez Skarb Państwa kar nałożonych na osoby czasowo przebywające lub niemające stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Istotnym jest fakt, że zakwestionowany we wniosku przepis nie będzie znajdował zastosowania wobec obywateli państw trzecich, z którymi Rzeczpospolita Polska zawarła umowę lub porozumienie o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności bądź możliwość taka wynika wprost z przepisów międzynarodowych bądź przepisów tych państw.

Ustawodawca uznał, że w sytuacji braku odpowiedniej regulacji, gwarantującej nieuchronność kary za przekroczenie dopuszczalnej prędkości, sprawcy tych czynów pozostaną *de facto* bezkarni na polskich drogach. Nieuchronność kary pełnić ma z kolei funkcję prewencyjną, zapobiegającą tego rodzaju naruszeniom przepisów o ruchu drogowym. Należy więc stwierdzić – kierując się motywami podanymi w uzasadnieniu projektu ustawy – że w istocie unormowanie to prowadzi do ochrony konstytucyjnie chronionych wartości: porządku publicznego oraz ochrony zdrowia i życia obywateli.

Sejm zwrócił uwagę, że art. 37 ust. 2 Konstytucji dopuszcza ustanowienie wyjątków od zasady, iż każdy znajdujący się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzysta z wolności i praw przez nią zapewnionych. Oznacza to upoważnienie dla ustawodawcy, by odmiennie ukształtował sytuację prawną cudzoziemców przebywających na terytorium państwa. Przepis ten nie może być jednak rozumiany jako pozostawienie w tym zakresie arbitralności decyzji. Stąd wszelkie unormowania ograniczające zakres korzystania przez cudzoziemców z praw i wolności muszą czynić zadość przesłankom z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. L. Garlicki, komentarz do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, s. 18).

4.4.3. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w odniesieniu do prawa własności naruszenie jego istoty (rdzenia, jądra) nastąpiłoby wówczas, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności, uniemożliwiając w praktyce korzystanie z tego prawa. Ograniczenia nie mogą prowadzić do „wynaturzenia prawa własności”, czy nałożenia na właściciela ciężaru nie do zniesienia (np. wyroki TK z: 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98).

Zdaniem Sejmu, nie budzi wątpliwości fakt, że obligatoryjna sprzedaż pojazdu uniemożliwia korzystanie z niego i niweczy podstawowe składniki prawa własności, takie jak: możliwość używania, pobierania pożytków, czy rozporządzania własnością. Przyjęta przez ustawodawcę procedura nie stwarza właścicielowi możliwości akcesoryjnego zaspokojenia wierzyciela (Skarb Państwa), lub podnoszenia okoliczności, które mogłyby miarkować skutki rozstrzygnięcia organu administracji (np. to, że właściciel nie miał wpływu na osobę prowadzącą pojazd). W tym świetle należy uznać, że zakwestionowana regulacja

narusza istotę gwarantowanego konstytucyjnie prawa własności, a tym samym jest niezgodna z art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.4.4. Konstytucja nie wyłącza możliwości pozbawienia jednostki prawa własności. Ustrojodawca jednoznacznie dopuścił to w art. 21 ust. 2 i art. 46 Konstytucji, ustanawiając jednocześnie określone wymogi wywłaszczenia bądź przepadku rzeczy. W tym kontekście należy zatem stwierdzić, że przepadek rzeczy jest konstytucyjnie dopuszczalną sytuacją pozbawienia własności, a tym samym naruszenia jej istoty. Konstytucyjne pojęcie „przepadku rzeczy” oznacza zewnętrzne pozbawienie jednostki własności przez działania władzy publicznej. Zakres zaskarżenia we wniosku Prezydenta RP został ograniczony do sytuacji, gdy osoba czasowo przebywająca lub niemająca stałego miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, kierująca pojazdem, nie jest jego właścicielem. Dochodzi wówczas do sytuacji, w której właściciel może w ogóle nie mieć wiedzy o popełnionym przez kierującego pojazdem naruszeniu oraz o działaniach podejmowanych wobec przedmiotu stanowiącego jego własność przez organy ruchu drogowego, a następnie organ egzekucyjny. Nie ma on również wpływu na odebranie dowodu rejestracyjnego, usunięcie pojazdu z drogi, a w końcu na jego sprzedaż. Przepisy ustawy nie przewidują w stosunku do właściciela nawet obowiązku informacyjnego. Na podstawie zakwestionowanej regulacji dochodzi więc do egzekucji administracyjnej poza wiedzą oraz wolą właściciela pojazdu. W ocenie Sejmu, konstrukcja ta *de facto* stanowi zatem przepadek przedmiotu.

Wobec tego Sejm przystąpił do rozważenia, czy zakwestionowana regulacja spełnia przesłanki określone w art. 46 Konstytucji. W pierwszej kolejności podkreślił, że przepis będący przedmiotem kontroli określa, w drodze ustawy, okoliczności, w których nastąpić może przepadek pojazdu, a zatem spełnia pierwszą z przesłanek sformułowanych w art. 46 Konstytucji. Wątpliwości budzi natomiast spełnienie drugiego z warunków, zgodnie z którym, o przepadku powinien orzekać sąd. Przekazanie orzekania o przepadku rzeczy do wyłącznej kompetencji sądowej ma zapewnić jednostce ochronę przed sytuacją, w której pozbawienie własności rzeczy następuje wyłącznie poprzez spełnienie przesłanek formalnych, określonych w ustawie. Tymczasem, w ocenie Sejmu, z przepisów oddziału czwartego wynika, że podstawę zajęcia pojazdu, a następnie jego sprzedaży, stanowi fakt nieuiszczenia dobrowolnie kary pieniężnej bądź niewpłacenia kaucji organowi kontroli ruchu drogowego. Dlatego też, zdaniem Sejmu, należy uznać, że wymóg orzeczenia sądowego, jako przesłanki przepadku przedmiotu nie został w tym wypadku dochowany.

Wprawdzie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewidują możliwość zaskarżenia postanowienia o stwierdzeniu nabycia prawa własności, jednak należy podkreślić, że nie wpływa to na konstytucyjność ocenianej regulacji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 kwietnia 2000 r. (sygn. SK 28/99) stwierdził, że: „Prawodawca konstytucyjny uznał, że w wymienionych sprawach zapewnienie sądowej kontroli (następczej) nad rozstrzygnięciami wydawanymi przez organy administracji publicznej nie jest wystarczającą gwarancją praw jednostki”. Nie spełnia ono zatem wymogu postawionego przez art. 46 Konstytucji. Kontrola sądu administracyjnego ma bowiem jedynie charakter „następczy”. Sąd administracyjny nie orzeka o przejściu prawa własności pojazdu, lecz jedynie sprawdza zgodność z obowiązującymi przepisami. Nie bada więc merytorycznego aspektu sprawy, ale jedynie legalność zaskarżonego orzeczenia, a więc ocenia wyłącznie, czy wydane ono zostało po spełnieniu ustawowych przesłanek formalnych (por. wyrok TK z 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06).

4.4.5. Analiza uzasadnienia wniosku doprowadziła Sejm do konkluzji, że brak jest dodatkowych, odrębnych argumentów, dowodzących sprzeczności zakwestionowanej regulacji z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej. Odnosząc się zaś do zarzutu braku proporcjonalności opartego na art. 2 Konstytucji, zauważył, iż sferą, do której wnioskodawca odnosi zarzut wkroczenia w konstytucyjnie chronione dobra, jest prawo

własności. To powoduje, że aktualne jest przede wszystkim rozpatrywanie problemu konstytucyjnego w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ocenie Sejmu, nie ma zatem potrzeby kontroli konstytucyjności w oparciu o przepis ogólny, jakim jest art. 2 Konstytucji.

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, należy uznać, że art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dotyczącej art. 140a ust. 4, w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, jest niezgodny z art. 46 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## II

Na rozprawie 14 października 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zakres kontroli konstytucyjności.

#### 1.1. Podział zarzutów.

Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, złożony w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, dotyczy ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: ustawa z 2 kwietnia 2009 r. lub nowela). We wniosku zgłoszono dwa rodzaje zarzutów: zarzut proceduralny i zarzuty materialnoprawne.

Najdalej idący jest wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z 2 kwietnia 2009 r. (w całości), z uwagi na uchybienia trybu uchwalenia noweli. W *petitum* wniosku postawiono zarzut niezgodności ustawy z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, a w uzasadnieniu tego zarzutu wskazuje się na niezgodność ustawy z 2 kwietnia 2009 r. z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji (pominięty art. 2 Konstytucji), „w związku z niedochowaniem przez Sejm ustawowego trybu uchwalania ustaw (brak opinii Krajowej Rady Sądownictwa)”.

Oprócz zarzutu natury proceduralnej, wnioskodawca stawia trzy zarzuty natury materialnoprawnej, które odnoszą się do zmian wprowadzonych na mocy art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo o ruchu drogowym, prawo o ruchu drogowym). Wniosek w tym zakresie dotyczy przepisów dodanego w dziale V ustawy rozdziału 4, zatytułowanego „Nadzór nad przestrzeganiem niektórych przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami”. Zarzuty postawiono wobec:

– art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., na podstawie którego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym dodaje się art. 140a ust. 1-3. Zdaniem wnioskodawcy, niezgodne z art. 2 Konstytucji (naruszenie zasady państwa prawnego przez brak proporcjonalności i nadmierny rygoryzm), jest stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego;

– art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., na podstawie którego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym dodaje się art. 140an. Zdaniem wnioskodawcy, naruszeniem zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji) jest nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej i brak wskazania, czy i w jakim zakresie od tej decyzji służy odwołanie;

– art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., na podstawie którego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym dodaje się art. 140a ust. 4. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis „w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego, i który nie stanowi własności kierującego pojazdem”, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

#### 1.2. Kolejność badania zarzutów.

W sytuacji, gdy przedmiotem wniosku są zarzuty zarówno natury procesowej, jak i materialnoprawnej, w pierwszej kolejności rozpoznaniu podlegają zarzuty dalej idące, a więc formalnoprawne.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że stwierdzenie naruszenia przepisów procedury jest wystarczającą przesłanką uznania niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu i że w takiej sytuacji zasadniczo nie ma już potrzeby badania zarzutów merytorycznych (por. wyroki z: 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98 OTK ZU nr 4/1998, poz. 52, 23 lutego 1999 r., sygn. K. 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23, 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43). Z drugiej jednak strony Trybunał przyjmował niekiedy, że stwierdzenie niekonstytucyjności ze względu na tryb, nie zawsze wyłącza dopuszczalność badania zarzutów materialnych (zob. orzeczenie z 22 września 1997 r., sygn. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) potwierdza, że wskazane w niej kryteria oceny konstytucyjności można stosować łącznie. Badanie określonego aktu (przepisu) może więc polegać na równoczesnej ocenie jego prawidłowości materialnej, kompetencyjnej i proceduralnej. Niekonstytucyjność sposobu uchwalenia kontrolowanych przepisów zawsze wymaga uwzględnienia (nawet gdy nie zgłoszono tego wyraźnie w samym wniosku; dopuszczalne bowiem w takim wypadku jest badanie z urzędu). Natomiast nie zawsze stwierdzenie niekonstytucyjności sposobu uchwalenia (tryb), automatycznie prowadzi do zbędności analizy kwestionowanych przepisów z punktu widzenia zgłoszonych zarzutów materialnoprawnych, dotyczących treści zaskarżonych przepisów. Kwestia, czy stwierdzenie niekonstytucyjności poddanego kontroli przepisu ma być dokonywane zarówno na płaszczyźnie materialnej, jak i proceduralnej, jest rozstrzygana przez Trybunał na płaszczyźnie celowości. Ma bowiem znaczenie to, czy dany przepis (ustawa) jest kwestionowany w trybie kontroli prewencyjnej, czy następczej (zob. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Skoro celem kontroli prewencyjnej jest zapobieżenie – ze względu na zagrożenie naruszenia Konstytucji – zakończeniu ciągle jeszcze trwającego procesu legislacyjnego, uzasadnione będzie ograniczenie się Trybunału w ramach kontroli prewencyjnej do kwestii proceduralnych, jeśli towarzyszą one kwestiom materialnoprawnym. Dlatego kontrola prewencyjna wymaga powściągliwości przy dokonywaniu kontroli materialnoprawnej.

Czynnikiem mającym znaczenie dla analizy niekonstytucyjności z przyczyn materialnoprawnych łącznie z przyczynami proceduralnymi jest także to, czy sam wnioskodawca podnosi zarówno zarzuty dotyczące trybu uchwalenia, jak i treści przepisu. Zasada działania Trybunału na podstawie wniosku przemawia za rozpoznawaniem sprawy w zakresie, w jakim uczestnik postępowania dąży do poddania jej kontroli, a zatem w pełnym przedmiotowym zakresie. Służy to bowiem lepiej dialogowi, który w procedurze kontroli konstytucyjności Trybunał Konstytucyjny powinien prowadzić z uczestnikami postępowania, oraz uspołecznieniu samej kontroli konstytucyjności. Poza tym wyrok Trybunału w sprawie niekonstytucyjności tylko ze względu na tryb uchwalenia nie stoi na przeszkodzie ponownemu uchwaleniu (wprowadzeniu do porządku prawnego) identycznego treściowo przepisu, już we właściwej procedurze. Taki obrót sprawy byłby jednak bardzo niepożądany,

jeżeli zarzuty materialne wobec treści przepisu byłyby poważne, a zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie – zasadny. W takiej sytuacji mamy bowiem do czynienia ze specyficznym nakładaniem się niekonstytucyjności: kwestionowany przed Trybunałem przepis nie tylko treściowo narusza porządek konstytucyjny, lecz także został uchwalony bez zachowania wymaganego standardu stanowienia prawa (zob. wyrok o sygn. K 39/07).

1.3. Uwzględniając poglądy wyrażone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sposób sformułowania zarzutów przez wnioskodawcę, Trybunał przystąpił do rozpoznania wniosku z założeniem, że każdy z wniesionych zarzutów wymaga rozpatrzenia. Tym bardziej, wobec stwierdzenia zgodności ustawy zmieniającej z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji (a więc z uwagi na brak potwierdzenia zarzutów formalnoprawnych, zob. pkt 2 w części III uzasadnienia), oczywiste jest, że na tle niniejszej sprawy zbadaniu podlegają także pozostałe zarzuty natury materialnoprawnej.

Ponadto, wobec prowadzenia kontroli w trybie kontroli prewencyjnej, konieczne jest ustalenie – jeżeli niezgodność dotyczy poszczególnych przepisów ustawy – czy są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą (zob. art. 122 ust. 4 zdanie drugie Konstytucji).

2. Zarzut niezgodności ustawy z 2 kwietnia 2009 r. z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji (zarzut formalnoprawny – niedochowanie wymaganej procedury ustawodawczej).

2.1. Jak wspomniano w punkcie 1.1. w części III uzasadnienia, istnieje rozbieżność w sposobie sformułowania zarzutu niezgodności ustawy z 2 kwietnia 2009 r. z Konstytucją w *petitum* wniosku (niezgodność z art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji) oraz w uzasadnieniu (niezgodność z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji).

Ponadto zarzut dotyczący niezgodnego z Konstytucją trybu uchwalenia ustawy, oparty na braku opinii Krajowej Rady Sądownictwa, wnioskodawca odnosi do całej ustawy, podczas gdy w swojej argumentacji wykazuje konieczność zaopiniowania ustawy przez KRS, dlatego że „depenalizując czyn polegający na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, wprowadza odpowiedzialność administracyjną i karę pieniężną za jego popełnienie”. To sugeruje odniesienie zarzutu braku opinii tylko do wskazanego fragmentu noweli, dotyczącego kontroli sądownoadministracyjnej.

Decyzja administracyjna Głównego Inspektora Transportu Drogowego podlega takiej kontroli. Zgodnie z art. 13 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a), określającym właściwość miejscową sądów administracyjnych – do rozpoznania sprawy właściwy będzie wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Uwzględniając fakt, że siedziba Głównego Inspektora Transportu Drogowego jako organu administracji państwowej uprawnionego do wydawania decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne znajduje się w Warszawie, sądem właściwym w sprawach wszystkich kierowców ukaranych karą pieniężną za przekroczenie dopuszczalnej prędkości byłby jeden sąd – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości – Dz. U. Nr 72, poz. 652). Wedle wnioskodawcy, projekt regulacji prawnej zakładający tak istotną zmianę właściwości sądów jest objęty obowiązkiem zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa, organu konstytucyjnego stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji).

2.1.1. Potrzebę zaopiniowania projektu ustawy przez KRS wnioskodawca wiąże także (co poruszono we wniosku w dalszej kolejności) z rozwiązaniem, wedle którego kara

pieniężna za naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości miałyby być nakładana w drodze decyzji administracyjnej (dekryminalizacja wykroczenia). W konsekwencji, skargi na te decyzje rozpatrywać miałyby sądy administracyjne, nie zaś sądy powszechne. Te pierwsze charakteryzuje odmienny zakres kognicji, co w tym wypadku budzi zastrzeżenia wnioskodawcy.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że nie jest do końca precyzyjne twierdzenie wnioskodawcy, iż poddana kontroli konstytucyjności regulacja prawna zakłada „istotną zmianę właściwości sądów”. Istotna zmiana dotyczy bowiem nie zmiany właściwości sądów, lecz innej kwalifikacji czynu polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości, czego konsekwencją jest dopiero zmiana właściwości sądów rozpatrujących sprawę przekroczenia prędkości.

Obecnie kierowca przekraczający dozwoloną prędkość popełnia wykroczenie. Za ten czyn (penalizowany jako wykroczenie) jest karany na podstawie art. 92 § 1 albo art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756, ze zm.; dalej: k.w.), w trybie określonym w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848, ze zm.; dalej: k.p.w.). W sprawach o wykroczenia w pierwszej instancji orzekają sądy rejonowe. Z chwilą wejścia w życie ustawy z 2 kwietnia 2009 r. trybem właściwym w sprawach o przekroczenie dozwolonej prędkości byłby tryb administracyjny, ponieważ dekryminalizacja wykroczenia spowodowała rekwaliifikację sankcji (z karnoprawnej, wykroczeniowej na administracyjną). Tego aspektu regulacji wnioskodawca wyraźnie nie podnosi, skupiając się na kwestii „zmiany” właściwości sądów i uznając, że właśnie ten skutek przyjętej w ustawie koncepcji odpowiedzialności za przekroczenie dozwolonej prędkości wymaga, by ustawodawca zwrócił się o opinię do Krajowej Rady Sądownictwa. Argumentację w tym zakresie wnioskodawca wzmacnia powołaniem się (niedokładnym) na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w kwestii kompetencji opiniodawczej Krajowej Rady Sądownictwa.

#### 2.1.2. Stanowisko KRS.

Krajowa Rada Sądownictwa podzieliła argumentację wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreśliła, że zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.; dalej: ustawa o KRS) Rada „opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”. Projekt odnosił się nie tylko do właściwości organów administracji, ale także sądów administracyjnych – dotyczy zatem sądownictwa w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, ustawa – Prawo o ruchu drogowym dotyczy wprost istoty niezawisłości sędziów i niezależności sądów, gdyż obejmuje kwestie kognicji sądów, a znaczenie tego aspektu działania wymiaru sprawiedliwości wyraża się m.in. w art. 176 ust. 2 Konstytucji („ustrój i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy”). Nieprzedłożenie do zaopiniowania projektu tej ustawy stanowiło więc istotne naruszenie zasady legalizmu nie tylko przez naruszenie w toku procesu legislacyjnego ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, lecz także art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Poza zmianą właściwości sądów, zdaniem KRS, ustawa ma wpływ na zakres immunitetu i zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego. Skoro „za wykroczenia sędziego odpowiada wyłącznie dyscyplinarnie” (art. 81 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.; dalej: u.s.p.), to nowela, przewidując zmianę w kwalifikacji przekroczeń prędkości polegającą na zastąpieniu odpowiedzialności wykroczeniowej odpowiedzialnością administracyjną, dotyka zakresu immunitetu. Skutkiem jest zatem ograniczenie ustawowej zasady dyscyplinarnej odpowiedzialności sędziego za wykroczenia. Ta zmiana, dotycząc bezpośrednio materii objętej art. 186 ust. 1 Konstytucji w zakresie gwarancji niezawisłości sędziów, także z tego powodu powinna być opiniowana przez Krajową Radę Sądownictwa.

## 2.2. Przebieg prac legislacyjnych.

W trakcie posiedzenia 2 kwietnia 2009 r., po rozpatrzeniu 25 poprawek Senatu i uwzględnieniu 16 z nich, Sejm uchwalił ostateczny tekst ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw. Uchwalona ustawa jest efektem prac parlamentu nad poselskim projektem (druk sejmowy nr 925/VI kadencja), wniesionym do łaski marszałkowskiej 24 czerwca 2008 r. Jak wynika ze stenogramu z posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Infrastruktury (obradujących wspólnie 2 grudnia 2008 r.), podkomisja nadzwyczajna powołana do rozpatrzenia projektu ustawy korzystała ze zleconych opinii prawnych, a także materiałów, które dostarczyła Komenda Główna Policji. Każdy z członków podkomisji otrzymał także projekt dyrektywy europejskiej, która stanowi wynik prac Parlamentu Europejskiego. Dotyczy ona transgranicznego egzekwowania prawa ruchu drogowego w zakresie przynajmniej czterech elementów, między innymi nadmiernej prędkości, jazdy pod wpływem alkoholu, bez zapiętych pasów bezpieczeństwa i niezatrzymania się na czerwonym świetle. Wszystkie materiały były dyskutowane i wykorzystywane w trakcie prac podkomisji. Na bieżąco koordynowano i uzgadniano zapisy z niektórymi resortami. Wspomniano o współdziałaniu z przedstawicielami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Sprawiedliwości. Podkomisja na bieżąco analizowała wszystkie uwagi zgłaszane przez legislatorów (zob. biuletyn nr 1578/VI kadencja).

Analiza materiałów sejmowych wskazuje, że na tym etapie postępowania legislacyjnego nie był podnoszony problem potrzeby zaopiniowania proponowanych rozwiązań przez Krajową Radę Sądownictwa. Kwestia ta była natomiast poruszana na etapie prac w Senacie. Senator Leon Kieres zwrócił uwagę, że ustawa dotyczy sądownictwa, gdyż zmienia właściwość sądów, a ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa stanowi, iż akty normatywne dotyczące sądownictwa podlegają zaopiniowaniu przez KRS (zob. sprawozdanie stenograficzne z 29. posiedzenia Senatu w dniu 18 marca 2009 r.). Uwaga ta nie znalazła jednak odzwierciedlenia w uchwale Senatu RP z 19 marca 2009 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1836/VI z 31 marca 2009 r.).

## 2.3. Uprawnienia opiniodawcze KRS.

W celu rozstrzygnięcia, czy wobec ustawy z 2 kwietnia 2009 r. zarzut wadliwości procedury ustawodawczej jest zasadny, należy ocenić przedmiot i zakres uprawnień opiniodawczych KRS oraz ciężący na organach uczestniczących w procesie legislacyjnym, obowiązek zasięgnięcia opinii.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. Nr 100, poz. 1082, ze zm.) Rada opiniuje projekty aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 listopada 2007 r. (sygn. K 39/07) stwierdził, że opiniodawcza kompetencja KRS szczegółowo uregulowana w ustawie posiada konstytucyjne zakotwiczenie, ponieważ w wypadku KRS „straż” (o której mówi art. 186 ust. 1 Konstytucji) obejmuje sobą funkcjonalnie pieczę nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. Pojęcie „straży”, o której mowa w art. 186 ust. 1 Konstytucji, przewidującym piastowanie owej straży przez KRS, obejmuje czuwanie nad brakiem zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jak widać zakotwiczenie konstytucyjne kompetencji opiniodawczych KRS w ujęciu wyroku o sygn. K 39/07 dotyczy jedynie pieczy nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziów. Zakres ten jest więc węższy niż – przewidziany w ustawie o KRS – zakres opiniowania „aktów normatywnych dotyczących sądownictwa i sędziów”.

Wnioskodawca, uzasadniając zarzut niezgodności ustawy z 2 kwietnia 2009 r. z art.

186 ust. 1 Konstytucji, kładzie nacisk na konstytucyjne zakotwiczenie opiniodawczej kompetencji KRS, pomijając jednak kwestie wskazanej wyżej różnicy zakresowej. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem, którego konstytucyjną funkcją jest „stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1). Wykonywanie tej konstytucyjnej funkcji nie byłoby realne i pełne bez konsultacyjnych kompetencji w zakresie procesu legislacyjnego. Jeżeli zatem projekt legislacyjny dotyczy kwestii, o której mowa w art. 186 Konstytucji, to koniecznym elementem procedury legislacyjnej, i to koniecznym z uwagi na ujęcie Konstytucji, jest przedstawienie projektu Krajowej Radzie Sądownictwa. Także przedstawienie poprawki parlamentarnej odnoszącej się do tych kwestii wymaga oddzielnego opiniowania (zob. wyrok o sygn. K 39/07). Konstytucyjne zakotwiczenie opiniodawczych kompetencji KRS dotyczy więc jedynie kwestii zagrożeń dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tylko bowiem tego zakresu dotyczą konstytucyjne kompetencje KRS. Potwierdza to dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Stwierdzenie niekonstytucyjności ustawy z uwagi na brak opinii KRS, następowało wówczas, gdy materia dotyczyła niezawisłości sędziów bądź niezależności sądów (zob. wyroki z: sygn. K. 3/98 – regulacja dotyczyła statusu sędziowskiego, sygn. K 39/07 – regulacja dotyczyła wprowadzenia przyspieszonego, nadzwyczajnego trybu uchylania immunitetu sędziowskiego).

Wnioskodawca nie przedstawia argumentów, które świadczyłyby o tym, że regulacje zawarte w ustawie z 2 kwietnia 2009 r. mają wpływ na niezawisłość sędziów bądź na niezależność sądów. Wywodzi natomiast, że zakres uprawnień opiniodawczych Krajowej Rady Sądownictwa został określony w ustawie o KRS szeroko przez sformułowanie: „projekty aktów normatywnych dotyczące sądownictwa i sędziów”, co jest nawiązaniem do ujęcia opiniodawczych kompetencji KRS wynikających z ustawy zwykłej. Pogląd wnioskodawcy, wbrew jego werbalnemu powołaniu się na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, znacznie szerzej ujmuje powinności opiniowania projektów aktów normatywnych przez KRS jako przesłanki zachowania wymagań konstytucyjnego trybu ustawodawczego, niż czynił to dotychczas Trybunał. Zdaniem wnioskodawcy, każdy projekt legislacyjny, dotyczący nie tylko niezawisłości sędziów czy niezależności sądów, ustroju sądów, lecz także ich właściwości, podlega konstytucyjnemu obowiązkowi uzyskania opinii Krajowej Rady Sądownictwa zanim przedłożenie stanie się ustawą. Wnioskodawca przy tym nie dokonuje rozróżnienia na sądownictwo powszechne, administracyjne oraz wojskowe, stwierdzając, że to „oznacza, iż intencją ustawodawcy tworzącego ustawę o KRS była wola poznania opinii Krajowej Rady Sądownictwa na temat wszystkich projektów ustawodawczych mających wpływ na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Istotne jest to, by ustawodawca ustanawiając regulacje prawne dotyczące trzeciej władzy miał świadomość, jakie w tym zakresie są poglądy i propozycje organu konstytucyjnie powołanego do czuwania nad ochroną niezawisłości sędziów i niezależności sądów”. Wniosek kładzie zatem znak równości między kompetencjami opiniodawczymi KRS w zakresie niezawisłości sędziów i niezależności sądów (geneza konstytucyjna: art. 186; wyrok TK o sygn. K 39/07) i analogicznymi kompetencjami mającymi swe źródło tylko w ustawie o KRS, gdzie szerzej przedmiotowo uregulowano zakres obowiązku opiniodawczego. Rozumowanie wnioskodawcy oznaczałoby wnioskowanie o treści konstytucyjnego wzorca na podstawie brzmienia ustawy – co jest niedopuszczalne. Nadto przypisuje orzecznictwu Trybunału poglądy w nim niewyrażane. Zaznaczyć należy (co np. wystąpiło na tle sprawy o sygn. K 39/07), że uprawnienia opiniodawcze Sądu Najwyższego w kwestiach dotyczących sądownictwa mają genezę ustawową, a nie konstytucyjną i dystynkcja w tym zakresie była decydująca dla treści wyroku. Wbrew twierdzeniu wniosku, konstytucyjne obowiązki w zakresie opiniowania aktów normatywnych przez KRS nie wykraczają poza materie normowane w art. 186 Konstytucji.

2.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji oraz ustawy o KRS, a także dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, nie ma podstaw do stwierdzenia, że brak opinii KRS w sprawie ustawy z 2 kwietnia 2009 r., ze względu na zawarte w niej regulacje, skutkuje niezgodnością ustawy ze wskazanymi wzorcami. Uprawnienia opiniodawcze KRS mają zakotwiczenie konstytucyjne tylko w zakresie kwestii, do których odnosi się art. 186 ust. 1 Konstytucji (tj. gdy zmiany ustawodawcze dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów). W takich wypadkach powinność zasięgnięcia przez Sejm opinii KRS (i to w sposób umożliwiający temu kolegialnemu organowi podjęcie stosownej uchwały) jest (jak to Trybunał wykazał na tle sprawy o sygn. K 39/07) elementem konstytucyjnie określonego trybu ustawodawczego.

Sytuację tę należy odróżniać od ustawowo określonych kompetencji opiniodawczych KRS, uregulowanych w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS, w sprawach dotyczących „sądownictwa i sędziów”. Zgodnie z art. 176 ust. 2 Konstytucji ustroj i właściwość sądów oraz postępowanie przed sądami określają ustawy. Do tych właśnie ustaw odnosi się przede wszystkim cytowany przepis ustawy o KRS, normujący kompetencje opiniodawcze tego organu. Ustawy dotyczące „sądownictwa i sędziów” z mocy tego właśnie przepisu powinny być konsultowane (przedkładane KRS do opiniowania). Jest to obowiązek ustawowy, tworzący element ustawowego (nie konstytucyjnego) trybu ustawodawczego. Istnieje zatem jakościowa różnica co do obowiązku opiniodawczego KRS wynikającego z art. 186 Konstytucji i z ustawy o KRS. Konstytucyjny obowiązek wynikający z art. 186 dotyczy opiniowania aktów dotyczących spraw niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a uchybienie temu obowiązkowi powoduje wadliwość trybu legislacyjnego dojścia ustawy do skutku. Ustawowy obowiązek opiniowania (w tym także wynikający z ustawy o KRS) nie jest wymogiem konstytucyjnie określonego trybu legislacyjnego, jakkolwiek uchybienie mu jest nieprawidłowością. Jeżeli jednak ta nieprawidłowość miałaby prowadzić do niekonstytucyjności, to nie z uwagi na zarzut naruszenia konstytucyjnego standardu postępowania legislacyjnego.

Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. nie dotyczy bezpośrednio sądów i sędziów. Jej przedmiotem nie są bowiem kwestie ustrojowe wymiaru sprawiedliwości ani postępowanie przed sądami. Wywołuje ona reperkusje w zakresie właściwości sądów, ale dlatego, że regulując kwestie materialno prawne, w konsekwencji powoduje zmiany właściwości sądów. W odniesieniu do projektów aktów normatywnych pojęcia „aktów dotyczących sądownictwa i sędziów” (a więc wymagających z mocy ustawy o KRS opinii tego organu) nie należy odczytywać tak szeroko, jak wskazuje wnioskodawca (a także Prokurator Generalny i KRS), rozciągający to pojęcie na wszystkie akty dotyczące funkcjonowania sądów czy statusu sędziów.

W wyroku o sygn. K. 3/98 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że w sformułowaniach art. 2 pkt 7 i 8 ustawy o KRS – niezależnie od braku precyzji ich ujęcia – kryje się uprawnienie Rady do zajmowania stanowiska wobec tych wszystkich projektów ustaw, które dotyczą ustroju sądów, a w szczególności wobec tych projektów, których treści łączą się z konstytucyjnie wyznaczonym zakresem działania KRS (staniem na straży niezawisłości sędziów i niezależności sądów). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wnioskodawca nie wykazał, w jaki sposób kwestionowany fragment nowelizacji miałby wpłynąć na niezawisłość sędziów lub niezależność sądów. W świetle znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym kara pieniężna za naruszenie przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości miałyby być nakładana w drodze decyzji administracyjnej, a w konsekwencji skargi na te decyzje miałyby rozpatrywać sądy administracyjne. Wnioskodawca kwalifikuje tę zmianę jako „zmianę właściwości sądów”, co jest jednak twierdzeniem nietrafnym. Właściwość sądów określają ustawy ustrojowe. Ustawa

z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269, ze zm.) przewiduje w art. 1 § 1, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Z kolei ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 1 § 2 stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Nie chodzi zatem, na gruncie badanego uregulowania, o zmianę właściwości sądów, ale zakwalifikowanie spraw o naruszenie przepisów ruchu drogowego polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości do postępowania administracyjnego. Niezależnie jednak od tego, czy istotę zaskarżonej nowelizacji ujmuje się jako „zmięnię właściwości sądów”, czy jako kwestię dekryminalizacji wykroczeń – w obu wypadkach mamy do czynienia z kategorią spraw, które nie nakładają ustawowego, a tym bardziej konstytucyjnego obowiązku zasięgnięcia opinii KRS z uwagi na przedmiot regulacji. Właśnie zaś naruszenie tego obowiązku tworzyło ośnowę zarzutu naruszenia przez ustawę z 2 kwietnia 2009 r. wymaganego trybu ustawodawczego.

Nie oznacza to, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można zasięgać opinii KRS w innych sprawach, wykraczających poza ramy konstytucyjnego (art. 186 Konstytucji) czy nawet ustawowego (art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS) obowiązku konsultacyjnego tego organu. Poza tym nie znaczy to, że ustawowe kompetencje opiniodawcze KRS nie wiążą się z obowiązkiem przedstawienia projektów aktów „dotyczących sądownictwa i sędziów” do konsultacji przez zobowiązanych do tego uczestników procesu legislacyjnego. Po pierwsze, tylko zaniechanie zasięgnięcia opinii KRS w sprawach dotyczących niezawisłości sędziów i niezależności sądów (art. 186 Konstytucji) prowadzi do niekonstytucyjności w wyniku naruszenia konstytucyjnych standardów postępowania legislacyjnego. Po drugie, zaniechanie obowiązku zasięgnięcia opinii KRS w wypadkach, gdy obowiązek ten ma swe źródło w ustawie, a nie w Konstytucji, nie wiąże się niekonstytucyjnością z uwagi na uchybienia trybu ustawodawczego (może wiązać się z niekonstytucyjnością z uwagi na inne wzorce konstytucyjne, trzeba to jednak wykazać). Po trzecie, nowela prawa drogowego, nie dotycząc sądownictwa i sędziów, nie była objęta obowiązkiem konsultacji, wynikającym z art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy o KRS (co nie znaczy, że zaopiniowanie tego aktu przez KRS byłoby niewskazane lub niedozwolone). We wniosku nie rozróżniono dwóch postaci (konstytucyjnego i ustawowego) obowiązku opiniodawczego KRS, a nadto zarzut naruszenia trybu ustawodawczego sformułowano tak, jak gdyby kwestia dotyczyła niezawisłości sądów i niezawisłości sędziów, wiążąc kontrolę konstytucyjności z wzorcem z art. 186 Konstytucji.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustawa z 2 kwietnia 2009 r. w świetle konstytucyjnych wymagań nie wymagała opinii Krajowej Rady Sądownictwa. W konsekwencji formułowany we wniosku zarzut naruszenia z tego właśnie powodu przez kontrolowany akt art. 2 w związku z art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji nie został wykazany.

2.5. Na marginesie należy dodać, że nietrafny jest zarzut (podniesiony przez Prokuratora Generalnego w czasie rozprawy), jakoby fakt skupienia we właściwości sądu wojewódzkiego w Warszawie orzekania w sprawach kar administracyjnych za przekroczenie prędkości w nieuchronny sposób prowadziłyby do perturbacji pragmatycznych i wiążącego się z tym ryzyka utraty prestiżu sądu. Wskazać bowiem należy istnienie środków prawnych (w gestii Prezydenta RP), które – określając inaczej właściwość sądów administracyjnych dla pewnej kategorii spraw (np. przez kryterium miejsca zamieszkania adresata decyzji) – umożliwią uniknięcie skupienia spraw w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie.

3. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a ust. 1-3, z art. 2 Konstytucji.

### 3.1. Przedmiot zarzutu

Wnioskodawca kwestionuje zgodność przepisu w zakresie, w jakim w związku z art. 130 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym ustawą z 2 kwietnia 2009 r., dopuszcza kumulacyjne stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz jednocześnie systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego, z art. 2 Konstytucji (naruszenie zasady państwa prawnego przez brak proporcjonalności i nadmierny rygoryzm).

3.1.1. Poza problemem stosowania dwóch sankcji wobec tej samej osoby, za ten sam czyn (co wynika z *petitum* wniosku) wnioskodawca dopatruje się również naruszenia art. 2 Konstytucji w tym, że na podstawie noweli kierowca przekraczający dopuszczalną prędkość nie tylko zostanie ukarany surowiej przez kumulację (pomimo, że istotą zmiany legislacyjnej jest dekryminalizacja czynów stanowiących dotychczas wykroczenia), lecz także pozbawiony zostanie gwarancji właściwych dla postępowania w sprawach o wykroczenia (tak w uzasadnieniu wniosku, s. 10). Wnioskodawca wyraża wręcz obawę, „czy nowa regulacja nie stanowi *de facto* próby obejścia przez ustawodawcę gwarancji praw obywatelskich odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia” (s. 9 uzasadnienia wniosku). Rysują się więc w wywodach wnioskodawcy dwa wątki: 1) podwójna odpowiedzialność za ten sam czyn, a w konsekwencji brak proporcjonalności i nadmierny rygoryzm karania, 2) pozbawienie kierujących gwarancji właściwych dla postępowania w sprawach o wykroczenia.

Brak dotychczasowych gwarancji procesowych (przewidzianych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia) jest konsekwencją z gruntu odmiennej koncepcji zakwalifikowania czynu i określenia jego prawnego reżimu. Dotychczas przekroczenie dopuszczalnej prędkości było traktowane jako wykroczenie. Nowela, przekazując rozpoznawanie tych spraw do trybu odpowiedzialności administracyjnej, zmienia ich prawny reżim. Art. 1 pkt 5 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2009 r.) przewiduje, że ustawa określa „warunki odpowiedzialności administracyjnej za naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości”. Kara w rozumieniu przepisów karnych może być wymierzana, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa, wykroczenia czy przestępstwa karnoskarbowego. Kary administracyjne są natomiast stosowane automatycznie, z mocy ustawy, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej. Element subiektywny (wina), a nawet świadomość dotycząca czynu nie mają znaczenia dla ukarania. Kary administracyjne mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne i mają skłaniać ukaranego do przedsięwzięcia działań, mających na celu, w drodze własnej uwagi i starania, przeciwdziałanie sytuacjom stanowiącym hipotezę ukarania, podczas gdy kara *sensu stricto*, jako sankcja polegająca na penalizacji, musi mieć charakter zindywidualizowany.

3.1.2. Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. wprowadza również zmiany do kodeksu wykroczeń, wyłączając karanie za naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości (art. 92 i art. 97 k.w. w zmienianym brzmieniu – zob. art. 3 ustawy z 2 kwietnia 2009 r.). Wnioskodawca nie kwestionuje jednak ani art. 1 pkt 1 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., ani art. 3 tej ustawy. W konsekwencji zaskarżeniem nie jest objęte wyeliminowanie przez nowelę z kodeksu wykroczeń przepisów stanowiących obecnie prawną podstawę sankcji stosowanych wobec kierowców przekraczających prędkość. Wobec tej niekonsekwencji zakresu zaskarżenia ewentualne orzeczenie (zgodnie z wnioskiem) o niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy z 2

kwietnia 2009 r. w zakresie, o jaki wnosi wnioskodawca (bez stwierdzenia nierozzerwalnego związku z całą ustawą), spowodowałyby, że naruszenie dopuszczalnej prędkości nie byłoby w ogóle karane. Ewentualna niekonstytucyjność nie dotykałaby bowiem przepisów zmieniających prawo o wykroczeniach, tj. eliminujących z tego aktu wykroczenie polegające na przekroczeniu szybkości. Tej zaś zmiany normatywnej nie obejmowałyby orzeczenie niekonstytucyjności ograniczone zarzutem sprecyzowanym we wniosku.

### 3.2. Treść kwestionowanej normy i rekonstrukcja zarzutu.

#### 3.2.1. Treść kwestionowanej normy.

Art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. w zakwestionowanym zakresie dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140al ust. 1-3.

Art. 140al ust. 1 przewiduje, że: „Kierujący pojazdem naruszający przepisy ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości podlega karze pieniężnej”. W art. 140al ust. 2 (pkt 1-3) określono wysokość kar pieniężnych, w zależności od skali i miejsca przekroczenia dopuszczalnej prędkości, art. 140al ust. 3 mówi zaś, że: „Kara pieniężna jest nakładana w drodze decyzji administracyjnej”. Całość art. 140al przewiduje zatem dekryminalizację przekroczenia szybkości, zmieniając konsekwencje prawne tego zdarzenia. Obecnie czyn polegający na przekroczeniu dozwolonej prędkości jest wykroczeniem, karanym wedle ogólnych zasad przewidzianych dla tej kategorii. Jednocześnie istnieje możliwość nakładania tzw. punktów karnych na kierującego pojazdem (rodzaj swoistej „kary dodatkowej”), co ma wpływ na uprawnienia do kierowania pojazdem.

Projekt ustawy zmieniającej w wersji pierwotnej (druk sejmowy nr 925/VI kadencja) nie przewidywał sankcjonowania przekroczenia szybkości utratą punktów. W toku prac legislacyjnych (por. niżej, pkt 3.3.) tę możliwość przywrócono. Nie przywrócono natomiast całego trybu postępowania stanowiącego „oprzyrządowanie” systemu punktacji. Kwestionowany we wniosku przepis nie daje podstawy do nakładania punktów za przekroczenie dopuszczalnej prędkości, a jedynie podstawę nałożenia kary pieniężnej. W wypadku orzeczenia niekonstytucyjności zgodnie z wnioskiem, tak jak dotychczas, podstawą nałożenia punktów byłby art. 130 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Dlatego też we wniosku, gdzie zarzut dotyczy „dublowania sankcji”, art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. został zakwestionowany w związku z art. 130 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę z 2 kwietnia 2009 r. W uzasadnieniu wnioskodawca odwołuje się do tej części art. 130, która przewiduje, że informacje o kierowcach „w zakresie naruszeń przepisów ruchu drogowego stwierdzonych w drodze postępowania administracyjnego będą przekazywane do ewidencji” (art. 130 ust. 1b pkt 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

Ostatecznie proponowana regulacja przewiduje za naruszenie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości wymierzenie – w drodze decyzji administracyjnej – kary pieniężnej oraz nałożenie określonej liczby punktów odpowiadających temu naruszeniu (trudno jednak wskazać, w jakim miałyby to następować trybie – w tym bowiem zakresie kontrolowana regulacja ma lukę, która zresztą po ewentualnym wejściu noweli w życie, sparaliżowałaby jej działanie – luka pragmatyczna). Wedle wnioskodawcy, powstają tu wątpliwości interpretacyjne, gdyż nie wiadomo, w jakim momencie informacje o kierowcach będą przekazywane do ewidencji, a także kiedy ostatecznie punkty zostaną zaewidencjonowane (aktualnie przepisy przewidują tzw. wpis tymczasowy i ostateczny – dokonywany, jeżeli naruszenie zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu, mandatem karnym albo orzeczeniem dyscyplinarnym w sprawie o naruszenie rozpatrywanej w postępowaniu dyscyplinarnym; ten prawny reżim ulega jednak skutek noweli wyłączeniu). Co prawda w art. 7 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. przewidziano, że do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 130 ust. 4 ustawy –

Prawo o ruchu drogowym zachowują moc przepisy dotychczasowe, ale tylko w zakresie, w jakim nie pozostają one w sprzeczności z przepisami noweli i nie dłużej jednak niż do 31 grudnia 2010 r.

3.2.2. Nietrafność argumentu użycia aktu niewłaściwej rangi przy regulacji kwestii punktów.

Wnioskodawca kwestionuje także to, że sposób punktowania i liczba punktów, które będą odpowiadać naruszeniu, ma być określona rozporządzeniem. Art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (w brzmieniu nadawanym przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z 2 kwietnia 2009 r.) przewiduje, że minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz Ministrem Sprawiedliwości, mając na uwadze dyscyplinowanie i wdrażanie kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ustawy oraz zapobieganie wielokrotnemu naruszaniu przepisów ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia, m.in. sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego, w tym naruszeń w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości, za które została na zasadach określonych w kontrolowanej ustawie nałożona kara pieniężna – w wypadku ustalenia tożsamości kierującego pojazdem – w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem wnioskodawcy, „kwestia szczegółowych regulacji dotyczących sposobu przekazywania do ewidencji informacji o kierowcach” nie powinna być regulowana aktem podustawowym, ponieważ wiąże się z ograniczeniami w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Wnioskodawca nie precyzuje jednak, o które konstytucyjne wolności i prawa tu chodzi.

W związku z podniesieniem tego argumentu wskazać jednak należy, że w aktualnym stanie prawnym sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego, a także warunki i sposób prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego również reguluje akt podustawowy – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998, ze zm.). Sama ranga aktu nie jest tu więc żadnym *novum*. Ustawa z 2 kwietnia 2009 r. zmienia wprowadzie brzmienie art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jednak wpływa to nieznacznie na zakres przedmiotowy rozporządzenia. Treść przepisu nowelizującego przesądza o analogicznej do obecnie obowiązującej konstrukcji aktu wykonawczego. Przede wszystkim jednak kwestia konstytucyjności art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w nowym brzmieniu nie jest przedmiotem niniejszego postępowania.

3.2.3. Istota zarzutu.

Wątpliwość wnioskodawcy zasadza się na tym, czy dokonane przez ustawodawcę scalenie instytucji właściwej dla prawa administracyjnego (kara pieniężna) z instytucją prawa represyjnego (punkty karne), prowadzące do zastosowania obu instytucji wobec tej samej osoby, za ten sam czyn – i to w sytuacji zniesienia gwarancji procesowych mających dotychczas zastosowanie w systemie punktowym (wpis tymczasowy i ostateczny) – doprowadza do ustanowienia sankcji oczywiście nieracjonalnej i nadmiernie dolegliwej.

3.3. *Ratio legis* ustawy i przebieg prac legislacyjnych.

W uzasadnieniu projektu ustawy z 2 kwietnia 2009 r. stwierdzono, że głównym celem ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o ruchu drogowym jest zapewnienie skuteczniejszej kontroli nieprzekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnych prędkości. Nadmierna prędkość stanowi – jak wynika z danych statystycznych Komendy Głównej Policji – główną przyczynę wysokiej liczby wypadków drogowych z tragiczną w wymowie liczbą osób zabitych i rannych na polskich drogach. Obecne wskaźniki stanu bezpieczeństwa na polskich

drogach należą do najniższych w Europie i są ponad dwukrotnie niższe niż wskaźniki w najbardziej rozwiniętych państwach.

Wzorując się na innych państwach europejskich (Francja, Włochy, Holandia, Wielka Brytania i Niemcy), projektodawcy uznali, że najskuteczniejszym środkiem do zwalczania nagminnego przekraczania przez kierowców dopuszczalnych prędkości będzie wprowadzenie do polskiego systemu prawa automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym dokonywanego z użyciem urządzeń wspomagających, które są sprzęgnięte z systemami automatycznego pomiaru prędkości pojazdów (tzw. fotoradary). Jednocześnie dotychczasowy tryb karania za przekroczenia dopuszczalnych prędkości na podstawie kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia uznano za mało efektywny. Dlatego zaproponowano wprowadzenie w jego miejsce jednolitego trybu postępowania administracyjnego stosowanego we wszystkich wypadkach ujawnionych naruszeń dopuszczalnej prędkości. Do objętych projektem postępowań nie miałyby być już stosowane (jak ma to miejsce obecnie) przepisy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia (pkt 6 uzasadnienia projektu, druk sejmowy nr 925/VI kadencja). W związku z wyłączeniem objętych projektem naruszeń z systemu postępowania w sprawach o wykroczenia, projekt w wersji pierwotnej przewidywał, że za te naruszenia na kierujących pojazdami nie będą nakładane tzw. punkty karne. W konsekwencji, aby przeciwdziałać powtarzającemu się naruszaniu dopuszczalnych prędkości, w wypadku nałożenia w okresie sześciu miesięcy od dnia popełnienia naruszenia kary pieniężnej za pięć kolejnych naruszeń lub za mniejszą liczbę naruszeń, za które razem z pierwszym naruszeniem zostały nałożone kary pieniężne łącznie na kwotę 5000 zł lub w wyższej wysokości, projekt wprowadza zasadę nakładania za kolejne naruszenia popełnione w okresie sześciu następnym miesięcy kar w podwójnej wysokości (pkt 10 uzasadnienia projektu, druk sejmowy nr 925/VI kadencja).

Po pierwszym czytaniu (22 posiedzenie Sejmu 19 września 2008 r.) projekt ustawy został skierowany do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Infrastruktury. W toku prac nad projektem ustawy w komisjach wprowadzono istotną zmianę do projektu (poprawką dotyczącą zmiany treści art. 1 pkt 8 lit. b, tj. treści art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Przez zmianę treści delegacji ustawowej w art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym przywrócono system punktowego karania kierowców (zob. sprawozdanie komisji, druk sejmowy nr 1593/VI kadencja). Była to rezygnacja z koncepcji projektodawców, którzy wcześniej uznawali odejście od przyznawania kierującym punktów za celowe i uzasadnione zmianą zasad odpowiedzialności. W trakcie prac legislacyjnych podniesiono jednak, że „projektowana ustawa łamie konstytucyjną zasadę równości. Jest wprowadzany bardzo nierówny system kar. Likwiduje się system punktów karnych, który był tak samo dolegliwy dla każdego. Niezależnie od zasobności portfela zmuszał każdego do weryfikowania swoich umiejętności co jakiś czas. Teraz proponuje się podwyższenie kar pieniężnych. (...) Zasada równości niewątpliwie zostaje zachwiana” (wypowiedź posła Ł. Zbonikowskiego w trakcie posiedzenia połączonych komisji 2 grudnia 2008 r., biuletyn sejmowy nr 1578/VI kadencja). Podnoszono, że do tej pory tak naprawdę nie kary pieniężne, ale groźba utraty prawa jazdy po zgromadzeniu dwudziestu jeden punktów stanowiła jedną z największych sił oddziaływania na kierowcę. Nie był to natomiast mandat, nieważne w jakiej wysokości (wypowiedź posła J. Piechocińskiego na tym samym posiedzeniu).

Ostatecznie stosowna poprawka została przyjęta i znalazła odzwierciedlenie w treści zmienianego art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, który upoważnia odpowiednich ministrów m.in. do określenia sposobu punktowania i liczby punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego, w tym naruszeń w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości, za które została, na zasadach określonych w niniejszej ustawie, nałożona kara pieniężna – w wypadku ustalenia

tożsamości kierującego pojazdem w postępowaniu administracyjnym (zob. biuletyn nr 1753/VI z 20 stycznia 2009 r. i sprawozdanie komisji – druk sejmowy z 20 stycznia 2009 r., nr 1593/VI kadencja). Przyjęciu poprawki nie towarzyszyła jednak refleksja nad tym, że „przywrócenie” punktacji jest połowiczne: przywraca zasadę, ale nie przywraca zniesionego w projekcie trybu naliczania oraz gwarancji proceduralnych istniejących obecnie, a towarzyszących aktualnemu reżimowi odpowiedzialności (tryb postępowania w sprawach o wykroczenia). Z tej przyczyny tego, co dokonano w toku prac parlamentarnych, nie można nazwać „przywróceniem punktacji”, ponieważ reżim prawny punktacji istniejący *de lege lata* i przewidziany ostatecznie w noweli zasadniczo się różni.

3.4. Utrata punktów za przekroczenie szybkości – ocena charakteru (sankcja karna czy kara administracyjna).

3.4.1. Stanowisko wnioskodawcy.

Zdaniem wnioskodawcy, dokonane przez ustawodawcę scalenie instytucji właściwej dla prawa administracyjnego (kara pieniężna) z instytucją prawa represyjnego (punkty karne) polegające na możliwości zastosowania obu instytucji wobec tej samej osoby, za ten sam czyn – i to w sytuacji zniesienia gwarancji procesowych mających dotychczas zastosowanie w systemie punktowym – doprowadza do ustanowienia sankcji oczywiście nieracjonalnej i nadmiernie dolegliwej.

Odnosząc się do tak postawionego zarzutu należy najpierw ustalić, czy punkty – potocznie nazywane „punktami karnymi” – należy traktować jako instrument prawa represyjnego. Zgodnie z art. 130 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w obowiązującym brzmieniu, Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Określonymu naruszeniu przepisów ruchu drogowego przypisuje się odpowiednią liczbę punktów w skali o 0 do 10 i wpisuje się do ewidencji. Nie ma mowy w powołanym przepisie, a także w innych przepisach o nakładaniu „punktów karnych” za przekroczenie dopuszczalnej prędkości.

3.4.2. Sens wprowadzenia punktacji – stanowisko piśmiennictwa.

W piśmiennictwie podnosi się, że system punktowy represjonowania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego funkcjonuje w wielu państwach (np. w RFN, Wielkiej Brytanii, Japonii i USA). System ten polega na podziale przestępstw i wykroczeń drogowych na grupy według ich ciężaru gatunkowego i przydzielenie każdej z nich odpowiedniej liczby punktów. Każde naruszenie przepisów drogowych jest odnotowywane w specjalnej kartotece, a czasami w książeczce prawa jazdy z odpowiadającą mu liczbą punktów. Zebranie określonej liczby punktów pociąga za sobą odpowiednie konsekwencje. W zależności od liczby punktów jest to ostrzeżenie, poddanie egzaminowi sprawdzającemu lub odebranie prawa jazdy. System ten umożliwia kierowcy samokontrolę i samodoskonalenie; oddziałuje zatem prewencyjnie. Otrzymanie ostrzeżenia stanowi dla kierowcy sygnał, że dalsze naruszanie przepisów ruchu drogowego może spowodować skierowanie go na egzamin sprawdzający lub odebranie prawa jazdy; tym samym zmusza go to do bardziej ostrożnej jazdy. W konsekwencji prowadzi to do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, co jest celem nadrzędnym działań wszystkich organów funkcjonujących w sferze ruchu drogowego (zob. R. Stefański, uwagi do art. 130 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.05.108.908), [w:] R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, LEX, 2008).

Z treści rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) wynika, że ewidencjonowane są wyraźnie określone naruszenia przepisów ruchu drogowego: te, które mogą stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego lub w poważnym stopniu

naruszają porządek ruchu drogowego. „W potocznym – rzecz jasna – rozumieniu można przyjąć, że punkty karne są dodatkowym środkiem dyscyplinującym kierowców, ponieważ służą poprawie bezpieczeństwa ruchu przez eliminowanie z udziału w nim na pewien czas kierujących często naruszających przepisy” (W. Kotowski, *komentarz aktualizacyjny do art. 130 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym* (Dz.U.03.58.515), LEX/el. 2003).

3.4.3. Stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: operowanie punktami – środkiem represyjnym.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) uznał, że chociaż odejmowanie punktów ma charakter prewencyjny, to jednak nie pozbawia tego instrumentu przynależności do środków karnych, gdyż odejmowanie punktów może w pewnym momencie doprowadzić do unieważnienia prawa jazdy, co podkreśla podobieństwo do kary dodatkowej. W świetle stanowiska ETPC punkty mają także charakter karny, a taka sankcja musi podlegać kontroli przez sąd, spełniający warunki art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja). Ocena ta została wyrażona w wyroku z 23 września 1998 r. na tle sprawy *Maligne* przeciwko Francji, skarga nr 27812/95. W prawie francuskim rozważany środek był uważany za sankcję administracyjną, niezwiązaną z prawem karnym. Jednak, zdaniem ETPC, okoliczność, że francuski ustawodawca postanowił oddzielić odjęcie punktów od innych kar wymierzanych przez sąd, nie zmienia natury tego środka, jakkolwiek samo ściganie i karanie drobnych przestępstw w pierwszej kolejności przez organy administracyjne nie jest sprzeczne z konwencją. Ponieważ na tle sprawy *Maligne* utrata punktów była uzależniona od stwierdzenia winy przez sąd karny, *in concreto*, uznano, że dostęp do sądu był zagwarantowany.

3.4.4. Konkluzja: operowanie punktami karnymi – środkiem represyjnym.

Biorąc pod uwagę, że na podstawie polskiego reżimu prawnego w stosunku do kierowcy, który w ciągu roku od dnia otrzymania po raz pierwszy prawa jazdy przekroczył liczbę 20 punktów, komendant wojewódzki policji występuje do organu właściwego w sprawach wydawania prawa jazdy z wnioskiem o cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdem i nie mogą być one przywrócone (art. 140 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym), a w wypadku pozostałych kierowców, w razie przekroczenia 24 punktów, z wnioskiem o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy (zob. art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – Prawo o ruchu drogowym), należy przyjąć, że mamy tu do czynienia ze środkiem represyjnym, a nie tylko dyscyplinującym. Ta okoliczność, jak również płynący z przytoczonego poglądu ETPC wniosek, że operowanie punktami nakładanymi za przekroczenie dopuszczalnej prędkości ma w istocie charakter sankcji karnej, powoduje konieczność zbadania zasadności formułowanego przez wnioskodawcę zarzutu podwójnego karania za ten sam czyn. Nie chodzi tu przy tym o przyjęcie tezy, że sama kumulacja systemu punktowego i administracyjnej kary pieniężnej oznacza „podwójne karanie”. Taki zarzut byłby możliwy tylko wówczas, gdyby karze administracyjnej przypisywać zawsze charakter penalny, co nie jest zasadne. Kwestia dublowania czy multiplikacji sankcji (niezależnie od tego, jaki poszczególne z nich mają charakter) jest jednak problemem proporcjonalności. „Nadmierna represywność” powodująca, że oceniane rozwiązanie normatywne uznaje się nieproporcjonalnie uciążliwe, może bowiem mieć swe źródło nagromadzeniu różnych negatywnych następstw jednej sytuacji: nie tylko sankcji penalnych, lecz także kar administracyjnych, ich wymiaru, obostrzeń proceduralnych, dowodowych itd.

3.4.5. Problem dublowania sankcji jako kwestia proporcjonalności.

W wyroku z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K. 17/97, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (chodziło o ustawę z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym) 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. Niedopuszczalne bowiem w państwie prawa jest podwójnie karanie sprawców za ten sam czyn. „Kumulowanie odpowiedzialności administracyjnej i odpowiedzialności za wykroczenia skarbowe stanowi bowiem wyraz nadmiernego fiskalizmu i nie uwzględnia w żadnym stopniu interesu podatnika, który poniósł wskazaną karę administracyjną” (OTK ZU nr 3/1998, poz. 30). Do powołanego orzeczenia nawiązał Trybunał w wyroku z 4 września 2007 r., sygn. P 43/06, oceniając podobną regulację ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 95).

Z podobną sytuacją mamy do czynienia na tle badanej regulacji. Obok kary pieniężnej (wymierzonej w trybie administracyjnym) zostaje zastosowany środek represyjny (naliczanie punktów). Ustawodawca, określając sankcję za naruszenie prawa, w szczególności musi respektować zasadę proporcjonalności własnego wkroczenia. Nie może więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych lub nieracjonalnych albo też niewspółmiernie dolegliwych (zob. wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110).

#### 3.4.6. Standard międzynarodowy.

W myśl rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 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 też, że z punktu widzenia ochrony jednostki pożądane jest zahamowanie rozprzestrzeniania się sankcji administracyjnych jako działających wprawdzie szybko i automatycznie, lecz jednocześnie stwarzających zagrożenia dla poszanowania interesów jednostki. Dlatego rekomendacja zawiera szereg zasad wyznaczających minimalny standard posługiwania się karami administracyjnymi. W szczególności jedną z zasad tego standardu jest dyrektywa, że osoba nie może być karana administracyjnie dwukrotnie za ten sam akt na podstawie tej samej normy prawnej albo norm chroniących ten sam interes społeczny (*rules protecting the same social interest*). Należy ją więc interpretować jako zakazującą karania za ten sam akt na podstawie wprawdzie różnych przepisów umieszczonych w różnych aktach prawnych, ale chroniących ten sam interes społeczny (zob. omówienie M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 36).

#### 3.4.7. Cele sankcji.

W doktrynie zwraca się uwagę, że analiza aktów prawnych regulujących stosunki społeczne metodą administracyjną wskazuje, że ustawodawca, formułując sankcje za naruszenie przepisów, bardzo często w jednym akcie prawnym ustanawia dwie formy odpowiedzialności – karną i administracyjną. Każda decyzja legislacyjna o wydaniu nowego aktu prawnego winna być analizowana w płaszczyznach: merytorycznej trafności tworzonego aktu normatywnego, jego poprawności pod względem techniki legislacyjnej oraz wpływu tworzonego aktu na system prawa, do którego zostaje włączony, zharmonizowania tworzonego aktu z systemem aktów obowiązujących pod względem aksjologicznym i prakseologicznym, a ponadto, jeżeli dana kategoria spraw była już uprzednio przez prawo unormowana, wpływu tworzonego aktu na sytuacje prawne określonych podmiotów, które to sytuacje powstały wprawdzie w czasie obowiązywania dawnego prawa, ale trwają nadal w czasie wprowadzenia w życie nowych przepisów. Przytoczone reguły należy również odnosić do poszczególnych jednostek redakcyjnych aktu prawnego, nie tracąc z pola widzenia ich położenia w strukturze badanego aktu (zob. M. Wincenciak i powołana tam literatura, *op.cit.*, s. 100).

Oceniając sytuację stworzoną przez kontrolowaną ustawę, należy stwierdzić, że rozważana nowelizacja przewiduje w pełni równoległe nakładanie kary administracyjnej i naliczanie punktów. Nie ma tu żadnego zróżnicowania – np. możliwości wyboru, zróżnicowania z uwagi na stan majątkowy (co wszak w czasie prac parlamentarnych

zaważyło na dopisaniu sankcji doliczania punktów obok kar pieniężnych, a to w związku z niewypłacalnością niektórych grup kierowców), sposób dokonania (przekroczenie dozwolonej szybkości w sytuacjach usprawiedliwionych obiektywnie) czy intensywność naruszenia. Cel ukarania sankcjami stosowanymi w pełni równolegle za ten sam czyn (przekroczenie prędkości) jest taki sam – przeciwdziałanie powtarzającym się naruszeniom dopuszczalnych prędkości. W czasie dyskusji parlamentarnej podkreślano nawet tożsamość celów obu sposobów ukarania (poseł Ł. Zbonikowski), najwidoczniej uznając co do zasady, że dublowanie sankcji za ten sam czyn jest zabiegiem pożądanym. To dublowanie pozostaje jednak w sprzeczności ze wskazanymi wyżej standardami europejskimi, dotyczącymi kar administracyjnych. Ten sam zakres ochrony interesu społecznego, w świetle przywołanej rekomendacji, przemawiałby za negatywną oceną kwestionowanego przepisu.

3.5. Problem procedury wymierzania sankcji związanej z naliczaniem punktów karnych.

3.5.1. Luka dotycząca trybu nakładania sankcji naliczania punktów.

Ustawodawca, wprowadzając w toku prac legislacyjnych kumulację sankcji (pierwotnie nieprzewidzianą w projekcie aktu), nie wskazał przy tym, w jakim reżimie prawnym ustalane są punkty za naruszenie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości (co było konieczne z uwagi na rezygnację z trybu wykroczeniowego, który jest obecnie w tej kwestii właściwy).

Zmiana reżimu prawnego i dokonane w nowelizacji wyodrębnienie procedury naliczania punktów karnych za przekroczenie szybkości nie nawiązują do trybu mandatowego, podczas gdy punkty za inne naruszenia przepisów ruchu drogowego powiązane są (jak obecnie) z mandatami wymierzonymi w reżimie odpowiedzialności za wykroczenia. O ile więc w tym zakresie (tak jak to jest obecnie przy innych wykroczeniach drogowych niż przekroczenie prędkości) istnieje możliwość odmowy przyjęcia mandatu i wówczas o ukaraniu decyduje sąd powszechny, o tyle zmieniona regulacja takiej proceduralnej możliwości nie przewiduje. Jest to zresztą konsekwencją tego, że pierwotny projekt noweli przewidywał, że na kierujących pojazdami nie będą nakładane obok kar pieniężnych tzw. punkty karne. Nie istniała zatem potrzeba „doregulowania” trybu obciążania punktami, a regulacje procedury w projekcie dostosowano do potrzeb automatycznego (co także zresztą może budzić zastrzeżenia) wymierzania kar pieniężnych. Przeciwdziałaniu powtarzającym się naruszeniom dopuszczalnych prędkości miało służyć podwyższenie wysokości kolejnych kar pieniężnych (zob. pkt 3.3. uzasadnienia). Scalenia instytucji właściwej dla prawa administracyjnego (kara pieniężna) z instytucją prawa represyjnego (punkty karne) dokonano zatem połowicznie, pomijając kwestię procedury, w jakiej następuje naliczanie punktów. Należy więc zgodzić się z wnioskodawcą, że kontrolowana regulacja wykazuje w tym zakresie luki dotyczące procedury nakładania punktów karnych, co godzi w gwarancje przysługujące sprawcy, który – w zakresie, w jakim dochodzi do zastosowania wobec niego sankcji polegającej na naliczaniu punktów karnych – nie ma proceduralnych środków obrony. W takich okolicznościach wprowadzanie kumulacji sankcji (i to w wypadku sposobu operacjonalizacji w noweli sankcji naliczania punktów karnych w sposób proceduralnie niejasny) jest nie tylko nieracjonalne, lecz także nie odpowiada wymogom demokratycznego państwa prawnego. Ustawodawcy przysługuje swoboda polityczna określania sankcji za naruszenie prawa, ale Konstytucja wymaga poszanowania podstawowych zasad polskiego systemu konstytucyjnego, z zasadą państwa prawnego na czele, wymagającą jasności normowania sposobu nakładania sankcji. Musi temu służyć jasno określona procedura, zapewniająca poszanowanie praw i wolności jednostki. Tymczasem w zakresie naliczania punktów z tytułu przekroczenia szybkości doprowadzono do zerwania związku z macierzystą procedurą mandatową i poddania siłą rzeczy tej sankcji ogólnej

procedurze stworzonej na użytek nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Ta ostatnia procedura w ogóle nie była przewidziana do tego celu i niejako przypadkiem znajduje tu zastosowanie, w wyniku rekwalifikacji prawnej przekroczenia szybkości.

### 3.5.2. Brak efektywnych gwarancji procesowych w kontrolowanej noweli.

Obok sformułowanego zarzutu podwójnego karania, wnioskodawca wyraził wątpliwość, czy przewidywana kara pieniężna za naruszenie przepisów ruchu drogowego, polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, ma charakter represyjny, czy przeważają w jej wypadku cele prewencyjno-ochronne i zabezpieczające i czy nie jest to próba obejścia gwarancji praw obywatelskich odnoszących się wyłącznie do odpowiedzialności za popełnione przestępstwa i wykroczenia.

Ustawodawca, przyjmując odpowiedzialność administracyjną, ma na celu usprawnienie procesu wymierzania kary w stosunku do deliktów cechujących się stosunkowo niewielkim ładunkiem dezaprobaty w społeczeństwie. Proces stosowania kary jest wówczas odformalizowany, ponieważ subsumcja stanu faktycznego sprowadza się do ustalenia, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie. Stąd też „oderwanie” winy od deliktu ułatwia stosowanie prawa. Efektem posługiwania się przez ustawodawcę regulacją administracyjnoprawną przy konstruowaniu kar pieniężnych jest również odciążanie wymiaru sprawiedliwości przez administrację publiczną. Kwestią wtórną z tego wynikającą jest zapewne szybsze rozpatrywanie spraw dotyczących nakładania administracyjnych kar pieniężnych w porównaniu ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne. Nie bez znaczenia jest też argument, że koszty postępowania ponoszone przez Skarb Państwa są niewątpliwie znacznie niższe w administracji publicznej niż w sądownictwie (zob. M. Wincenciak, *op.cit.*, s. 36).

Mając na uwadze te wszystkie zalety reżimu odpowiedzialności administracyjnej, nie można jednak tracić z pola widzenia sytuacji jednostki poddanej tym karom. W wyroku z 4 października 2007 r., sygn. 28183/03 Anghel przeciwko Rumunii, ETPC stwierdził, że państwo może dokonać zmian w kwalifikacji prawnej niektórych przestępstw i ścigać je w trybie wykroczeń. Sprawcy wykroczeń nie mogą jednak znaleźć się w gorszej sytuacji tylko z tego względu, że reżim prawa wykroczeń jest odmienny od reżimu karnego. Można stąd wyciągnąć wniosek (do którego podstawy stwarza już cytowany judykat Maligne przeciw Francji), że racjonalizacji ścigania i karania, przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów, musi towarzyszyć dbałość o stworzenie w takim wypadku dodatkowych instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki.

Na tle badanej regulacji wejście znowelizowanych przepisów w życie spowodowałoby, że sprawcy naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, pomimo dekryminalizacji naruszenia, zostaliby ukarani *de facto* surowiej (wyższe kary pieniężne, możliwość wymierzania ich w podwójnej, a nawet wielokrotnej wysokości, przy jednoczesnym zachowaniu karania punktami), przy czym – co istotne – byłiby pozbawieni gwarancji proceduralnych właściwych dla postępowania w sprawach o wykroczenia.

Wynika to z „niedoregulowania” procedury. W świetle dotychczas obowiązujących przepisów (art. 97 k.p.w.) funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy: 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy albo za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, a nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy czynu – w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu w wypadku, o którym

mowa w pkt 1, i 30 dni w wypadku, o którym mowa w pkt 2. Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego. Istotą postępowania mandatowego jest więc jego warunkowy charakter wyrażający się w tym, że organ mandatowy może nałożyć grzywnę w drodze mandatu tylko wówczas, gdy sprawca wyrazi na to zgodę (art. 97 § 2 k.p.w.). Funkcjonariusz nakładający grzywnę obowiązany jest poinformować sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy. W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu albo nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy (art. 99 k.p.w.).

W postępowaniu sądowym zagrożenie karą za dany czyn pozostaje takie, jak wynika z naruszonego przez sprawcę przepisu prawa materialnego, przeto może on otrzymać karę surowszą niż proponowana w trybie mandatowym albo łagodniejszą, w tym i z odstąpieniem od kary i ograniczeniem się do środka karnego; nie jest też wykluczone umorzenie postępowania, gdy znajdą ku temu podstawy. Postępowanie sądowe (przed sądem powszechnym) umożliwia bowiem indywidualizację odpowiedzialności odniesioną do sprawcy i okoliczności czynu.

Odpowiedzialność administracyjna, oparta na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej. Ma zastosowanie do osób fizycznych, prawnych oraz jednostek organizacyjnych, także nieposiadających osobowości prawnej. Tego rodzaju odpowiedzialność realizowana jest w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a niekiedy w trybie ordynacji podatkowej. Kontrolę w tym zakresie sprawują sądy administracyjne, a wyjątkowo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zob. D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 196). Z tego punktu widzenia rezygnacja ustawodawcy z kwalifikacji naruszenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości jako wykroczenia umożliwia wymierzanie kar pieniężnych nie tylko wobec kierującego pojazdem, lecz także wobec właściciela pojazdu, którym może być osoba prawna. Postępowanie przed sądem administracyjnym sprowadza się do oceny legalności nałożenia kary.

### 3.5.3. Sankcje administracyjne – stanowisko doktryny i orzecznictwo Trybunału.

Dopuszczalność stosowania sankcji administracyjnych nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nakładanie kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym w trybie decyzji administracyjnej nie dyskwalifikuje samo w sobie badanego przepisu z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Już w swoich wcześniejszych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wyrażał pogląd, że ustawodawca może w pewnym zakresie wyłączać spod reżimu odpowiedzialności karnej pewne kategorie spraw, nawet jeżeli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki (zob. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 50).

W orzecznictwie Trybunału podkreśla się przy tym, że kwestia dopuszczalności stosowania sankcji administracyjnych winna być oceniana z punktu widzenia funkcji, jaką sankcja ta ma spełniać. Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja, natomiast kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja. Nie oznacza to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest zatem, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Trybunał Konstytucyjny

podkreśla przy tym, że granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a określenie jej zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej (zob. wyrok TK z 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2). Skoro istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów, proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie musi być konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej (zob. wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 30).

Zaznaczyć należy, że brak jest jasnego, czytelnego, uniwersalnego kryterium materialnego, decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być pragmatycznie) kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej).

3.5.4. Dopuszczalność dekryminalizacji przekroczeń prędkości nie zwalnia z obowiązku zachowania gwarancji proceduralnych. Zakładana w projekcie odpowiedzialność administracyjna za naruszenia przepisów ruchu drogowego polegających na przekroczeniu prędkości odpowiada widocznej tendencji dekryminalizacji różnych sytuacji. Ustawodawca zaproponował tu inny rodzaj odpowiedzialności – tj. odpowiedzialność administracyjną – w miejsce dotychczasowej odpowiedzialności za wykroczenie. W opinii do projektu ustawy (sporządzanej przed wprowadzeniem poprawki skutkującym przywróceniem punktów) zwracano uwagę, że dekryminalizacja naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości łączy się z rezygnacją z sankcji karnych na rzecz kar administracyjnych. Represja będąca istotą sankcji karnej ma zostać zastąpiona profilaktyką i prewencją, które przyświecają karze administracyjnej. Jej istotą jest przymuszanie do respektowania nakazów i zakazów. Kary administracyjne – w zamyśle ustawodawcy – mają być skuteczniejszym instrumentem zmuszającym do przestrzegania przepisów o dopuszczalnej prędkości niż stosowane dotychczas sankcje karne. W konsekwencji można stwierdzić, że propozycja dekryminalizacji niektórych naruszeń przepisów ruchu drogowego i przesunięcie odpowiedzialności za te naruszenia na drogę postępowania administracyjnego jest zabiegiem zasługującym na pozytywną ocenę z pragmatycznego punktu widzenia i – co istotne – propozycja ta nie narusza porządku prawnego obowiązującego w Polsce (B. Bieńkowska, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 925)*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zmiana reżimu odpowiedzialności, umożliwiająca szybką i skuteczną reakcję na naruszenie prawa, musi jednak opierać się na rzetelnym postępowaniu, toczącym się z zachowaniem gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy. W świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) 1 przyjętej 13 lutego 1991 r. do sankcji administracyjnych należy stosować normy postępowania urzędniczące między innymi postulat, by osobie, w stosunku do której toczy się postępowanie, zapewnić możliwość wysłuchania, zanim jakkolwiek decyzja zostanie podjęta. Analiza regulacji wprowadzanych na podstawie ustawy z 2 kwietnia 2009 r. do ustawy – Prawo o ruchu drogowym pokazuje, że postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości jest ściśle sformalizowane: na takie przesłuchanie po prostu proceduralnie nie ma miejsca, i to zarówno przed nałożeniem kar, jak i później. Tym samym, mimo, że co do zasady sprawa toczy się trybie ogólnego postępowania administracyjnego, regulowanego w ustawie z dnia 14 k.p.a., w postępowaniu tym po prostu brak miejsca na realizację ważnej zasady (art. 7 k.p.a.), tj. wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

3.5.5. Przebieg postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za przekroczenie prędkości.

3.5.5.1. Postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej ma być wszczynane na podstawie zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące (radar) obrazu pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego albo na podstawie zawiadomienia organów uprawnionych do kontroli ruchu drogowego (art. 140a<sup>1</sup> ust. 1 dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Zawiadomienie o wszczęciu postępowania zawiera m.in. informację o stwierdzeniu naruszenia oraz o wysokości kary pieniężnej za to naruszenie, a także o liczbie punktów odpowiadających temu naruszeniu (art. 140am ust. 2 pkt 1 dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w wypadku, o którym mowa w art. 140a<sup>1</sup> ust. 1, wysyłane jest do: 1) posiadacza pojazdu wskazanego w dowodzie rejestracyjnym pojazdu albo 2) właściciela pojazdu, w razie braku posiadacza (art. 140am ust. 1 dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

Właściciel (posiadacz) pojazdu (a także kierujący) może dobrowolnie uiścić karę pieniężną w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej (kara ulega wówczas pomniejszeniu o kwotę równą 20% – art. 140a<sup>1</sup> ust. 4 i 6). W przypadku dobrowolnego uiszczenia kary pieniężnej, decyzji o nałożeniu kary nie wydaje się, a wszczęte postępowanie administracyjne umarza się (art. 140an ust. 3). Dopiero, gdy właściciel (posiadacz) bądź kierujący nie uiści kary dobrowolnie, Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję administracyjną, przy czym nadaje jej rygor natychmiastowej wykonalności. Wskazany w decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej właściciel (posiadacz) lub kierujący pojazdem jest obowiązany uiścić karę pieniężną bez dodatkowego wezwania w formie przekazu na rachunek bankowy Centrum Nadzoru w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 140ao ust. 1). W przypadku nieuiszczenia kary pieniężnej w terminie, o którym mowa w ust. 1, Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję o nałożeniu kary pieniężnej w podwójnej wysokości. W takim przypadku podmiot jest obowiązany uiścić karę pieniężną w podwójnej wysokości bez dodatkowego wezwania w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (art. 140ao ust. 2). W przypadku nieuiszczenia kary pieniężnej w terminie, o którym mowa w ust. 2, Główny Inspektor Transportu Drogowego wystawia tytuł wykonawczy i przekazuje go wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej organowi egzekucyjnemu (art. 140ao ust. 4).

3.5.5.2. Jak widać, w toku postępowania kierujący pojazdem (właściciel, posiadacz) nie ma sposobności przedstawienia swoich wyjaśnień, a organ administracyjny – zrealizowania swoich obowiązków wynikających z art. 7 k.p.a.. Co prawda, zgodnie z art. 140am ust. 2 pkt 2 lit. b, istnieje możliwość „wskazania istotnych dla sprawy okoliczności towarzyszących naruszeniu”, o czym adresat zostaje poinformowany w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania administracyjnego. Jednakowoż z dalszych uregulowań wynika (art. 140a<sup>1</sup> ust. 2), że postępowania administracyjnego nie wszczyna się, a wszczęte umarza tylko w następujących wypadkach: 1) po upływie dwóch lat od dnia popełnienia naruszenia; 2) gdy na obrazie naruszenia zarejestrowano pojazd, który używany był wbrew woli właściciela (posiadacza) pojazdu, a w sprawie tej zostało wszczęte postępowanie karne; 3) gdy zarejestrowany obraz naruszenia nie zawiera danych niezbędnych do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie o nałożenie kary pieniężnej, w tym w szczególności zarejestrowany numer rejestracyjny pojazdu jest nieczytelny albo niekompletny w stopniu uniemożliwiającym identyfikację pojazdu; 4) gdy ustalenie właściciela (posiadacza) pojazdu na podstawie zarejestrowanych danych jest niemożliwe. Oznacza to, że niezależnie od tego, jakie wyjaśnienia złożyłby zainteresowany (np. że jechał z ofiarą wypadku do szpitala) i jak takie wyjaśnienia oceniłby organ administracyjny (następnie sąd

administracyjny), nie miałyby to żadnego wpływu na bieg postępowania i wymierzenie kary.

W świetle ustawy z 2 kwietnia 2009 r. podstawą do umorzenia postępowania są więc nie tylko przesłanki formalne (przesłanki procesowe), lecz także przesłanki materialnoprawne, które w istocie powinny skutkować uchYLENIEM odpowiedzialności administracyjnej, już nie wspominając o wyższym standardzie wymaganym przy odpowiedzialności penalnej (punkty karne).

Brak innych, poza przesłanką użycia samochodu wbrew woli właściciela (która zwalania z odpowiedzialności tylko właściciela), materialnoprawnych podstaw do umorzenia postępowania (bądź jego niewszczywania) powoduje, że żadne szczególne okoliczności zajścia nie mogą rzutować na ocenę czynu (np. stan wyższej konieczności, zarzut błędnej identyfikacji pojazdu). Regulacja postępowania nie daje możliwości skutecznego wykazania (nawet gdyby chciała to zrobić sama strona) okoliczności wskazujących na brak czynu czy też istnienie czynu (przekroczenie szybkości), jednak determinowane stanem wyższej konieczności. Mimo, że w ogólnym postępowaniu administracyjnym strony korzystają z pewnych gwarancji procesowych (art. 7 k.p.a.), to gwarancje te są niemożliwe do zrealizowania w ramach procedury zastosowanej w ocenianej noweli.

3.5.5.3. Trudno wywnioskować na podstawie nowelizowanych przepisów (o czym już wspomniano wcześniej w punkcie 3.5.1. w części III uzasadnienia), jaki będzie tryb postępowania w sprawie punktów. Oprócz stwierdzenia, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania znajdzie się informacja o liczbie punktów odpowiadających naruszeniu, przepisy nie określają, w jakim trybie (decyzja administracyjna dotyczy tylko kary pieniężnej) i w jakim momencie punkty zostaną zaewidencjonowane. Wiadomo jedynie, że tak jak obecnie sposób punktowania oraz liczba punktów odpowiadających naruszeniu ma być regulowana w rozporządzeniu. Rozporządzenie określi sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu, z uzupełnieniem, że dotyczy to też naruszeń „w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości za które została, na zasadach określonych w niniejszej ustawie, nałożona kara pieniężna – w przypadku ustalenia tożsamości kierującego pojazdem w postępowaniu administracyjnym” (to wynika z brzmienia nowelizowanego przez art. 1 pkt 7 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. art. 130 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Nie można zatem wykluczyć, że pozostanie instytucja tzw. wpisów tymczasowych i ostatecznych. Jednakże, i ta okoliczność ma zasadnicze znaczenie, obecnie (w związku ze zmianą rozporządzenia z 2002 r. – zob. rozporządzenie z dnia 6 lipca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego, Dz. U. Nr 117, poz. 987) wpis ostatecznego do ewidencji dokonuje się, jeżeli naruszenie zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu, mandatem karnym albo orzeczeniem dyscyplinarnym w sprawie o naruszenie rozpatrywane w postępowaniu dyscyplinarnym. Na tle dokonanej nowelizacji nie jest natomiast jasne, czy powiązanie punktów za naruszenie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości z administracyjną karą pieniężną powoduje, że kierujący utraciliby gwarancje procesowe, z których korzystają w ramach postępowania w sprawach o wykroczenia. W doktrynie zwraca się uwagę, że w wypadku sankcji o znacznej dolegliwości (a taką sankcją jest perspektywa utraty uprawnień do kierowania pojazdem) istnieje potrzeba adekwatnych gwarancji procesowych. Mogą to być regulacje zbliżone do standardów kodeksu postępowania karnego bądź jakaś regulacja hybrydowa, stworzona dla potrzeb wymierzania takich sankcji (zob. M. Wincenciak, *op.cit.*, s. 217). Podobne wnioski można wyprowadzić z cytowanego już orzecznictwa ETPC (sprawa *Maligne przeciw Francji*).

Jeżeli w ocenie prawodawcy uzasadnione jest ustanowienie sankcji (nakładanie punktów karnych), to powierzając organowi administracji publicznej nakładanie sankcji za dany typ działania, musi on uważać, by przewidziana prawem dolegliwość, w sensie materialnym, nie miała charakteru sankcji karnej. Podstawowym zarzutem przeciwko takiej

konstrukcji byłoby naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, poprzez przekazanie funkcji orzeczniczych w sprawie dotyczącej wymierzenia sankcji karnej organowi niesądowemu i tym samym niezapewnienie prawa do sądu, ponieważ w polskim porządku prawnym sądy administracyjne badałyby jedynie legalność decyzji w zakresie jej formalnej zgodności z przesłankami prawnymi, bez możliwości przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego (na co zwraca się także uwagę w piśmiennictwie, zob. M. Wincenciak, *op.cit.*, s. 105). Pomimo braku regulacji stanu wyższej konieczności w rozumieniu analogicznym do unormowania zawartego w kodeksie karnym w orzecznictwie organów administracji publicznej można znaleźć przykłady odwoływania się do konstrukcji przyjętej w kodeksie karnym. Powoływanie się na działanie w warunkach nadzwyczajnych, jako okoliczność uchylającą bezprawność działania, którym wyczerpano znamiona deliktu administracyjnego, zasługuje na aprobatę. Nie do pogodzenia z zasadami praworządności oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej jest pominięcie okoliczności nadzwyczajnych, mających wpływ na określone zachowanie podmiotu (M. Wincenciak, *op.cit.*, s. 152).

3.5.6. Zaostrzenie rygoryzmu odpowiedzialności przy iluzoryczności gwarancji proceduralnych postępowania o wymierzenie kary za przekroczenie prędkości.

Należy stwierdzić, że formalna dekryminalizacja postępowania w rzeczywistości prowadzi do zwiększenia restrykcyjności badanego przepisu, o czym świadczą następujące okoliczności:

– Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego zawiera co prawda pouczenie o możliwości wskazania istotnych dla sprawy okoliczności towarzyszących naruszeniu (art. 140am ust. 2 pkt 2 lit. b), ale analiza innych przepisów dowodzi, że jedyną okolicznością, która może prowadzić do umorzenia postępowania, jest użycie pojazdu wbrew woli właściciela (art. 140ał ust. 2 pkt 2), kierujący zaś nie może skutecznie i w żadnym etapie postępowania powołać jakiegokolwiek materialno-prawnej podstawy pozwalającej na uwolnienie się od odpowiedzialności.

– Kary pieniężne nakładane są w drodze decyzji administracyjnej (art. 140ał ust. 1-3), której z mocy ustawy nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, bez możliwości kontroli instancyjnej i bez przewidzenia okoliczności mogącej skutkować brakiem natychmiastowej wykonalności. Dodatkowo kierujący zostaje wpisany do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego wraz z odpowiadającą naruszeniu liczbą punktów, a przekroczenie określonej liczby punktów skutkuje nawet cofnięciem uprawnień.

– Już za przekroczenie w obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o 10 km/h do 20 km/h włącznie kara pieniężna wyniesie 200 zł (art. 140ał ust. 2 pkt 1 lit. a). Automatyzm kary o wysokim wymiarze w stosunku do rozmiaru przekroczenia dozwolonej szybkości, jest bardzo rygorystyczny.

– W razie nieuiszczenia kary w ciągu 14 dni (art. 140ao ust. 2) Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję o nałożeniu kary w podwójnej wysokości (karę nakłada się automatycznie).

– W wypadku nieuiszczenia kary pieniężnej w powyższym terminie, Główny Inspektor Transportu Drogowego wystawia tytuł wykonawczy i przekazuje go wraz z wnioskiem o wszczęcie egzekucji administracyjnej organowi egzekucyjnemu (art. 140ao ust. 4 i 5). Ściąganie należności od zobowiązanego następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.).

– W wypadku nałożenia w okresie 6 miesięcy od dnia popełnienia naruszenia kar pieniężnych za pięć kolejnych naruszeń lub za mniejszą liczbę naruszeń, za które razem z pierwszym naruszeniem zostały nałożone kary pieniężne łącznie na kwotę 2500 zł lub w wyższej wysokości, kary pieniężne za kolejne naruszenia w okresie 12 miesięcy od

popęlnienia ostatniego naruszenia lub nałożenia ostatniej kary pieniężnej nakładane będą w podwójnej wysokości (art. 140a1 ust. 7).

– Brakuje konstrukcji stanu nadzwyczajnego (kontratypu) uchylającego odpowiedzialność administracyjną, co powoduje, że żadne okoliczności nie dają możliwości nawet samemu organowi administracyjnemu miarkowania odpowiedzialności (na etapie prac w komisjach senackich proponowano dodanie do art. 140a1 ust. 2 punktu 5, co pozwalałoby na niewszczywanie lub umorzenie postępowania, jeżeli naruszenie przepisów, „spowodowane było koniecznością uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego zdrowiu lub życiu ludzkiemu”; Senat poprawkę odrzucił).

– Dodawany (na podstawie art. 2 ustawy z 2 kwietnia 2009 r.) do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji art. 71c przewiduje, że jeżeli egzekucja administracyjna należności pieniężnych powstałych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego za wykroczenia popełnione przy użyciu pojazdu mechanicznego lub z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 140a1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, staje się bezskuteczna lub w postępowaniu zachodzą okoliczności powodujące nieskuteczność egzekucji, a także przed wydaniem decyzji o umorzeniu tego postępowania na podstawie art. 59 § 2, „organ egzekucyjny występuje do właściwego starosty z wnioskiem o cofnięcie dłużnikowi uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym oraz motorowerem, z zastrzeżeniem § 1a” (nawiasem mówiąc, w dodawanym art. 71c nie ma „§ 1a”, prawdopodobnie chodzi o § 2, zgodnie z którym: „Organ egzekucyjny nie występuje z wnioskiem, o którym mowa w § 1, jeżeli dochody uzyskiwane przez dłużnika z tytułu prowadzenia pojazdów silnikowych stanowią jedyne źródło dochodów dłużnika i ich utracenie przez gospodarstwo domowe dłużnika uniemożliwi pokrywanie podstawowych kosztów utrzymania dłużnika i jego rodziny”). Na podstawie wniosku, o którym mowa w § 1, starosta wydaje (automatycznie) decyzję o cofnięciu dłużnikowi uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym oraz motorowerem na okres od 1 do 12 miesięcy (w zależności od sumy egzekwowanych należności – § 3). Przywrócenie dłużnikowi uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym oraz motorowerem następuje na wniosek organu egzekucyjnego lub wierzyciela, złożony w związku z zaistnieniem określonych okoliczności bądź po upływie okresu, o którym mowa w § 3.

3.6. Zasadność zarzutu niekonstytucyjności art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. (w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a1 ust. 1-3).

Reasumując: ustawodawca, dekryminalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób 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.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a1 ust. 1-3, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

4. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodającej do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an, z art. 2 Konstytucji.

#### 4.1. Treść i konstrukcja zarzutu.

Zarzut naruszenia zasady przyzwoitej legislacji został tu sformułowany w związku z tym, że przepis przewidujący nadanie decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygoru natychmiastowej wykonalności nie określa, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie.

Art. 140an przewiduje, kiedy Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej bądź to na kierującego pojazdem (art. 140an ust. 1), bądź to na właściciela (posiadacza) pojazdu (art. 140an ust. 2). Art. 140an ust. 4 dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym stanowi, że decyzjom administracyjnym, o których mowa w ust. 1 i 2, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Wnioskodawca podnosi, że ustawa z 2 kwietnia 2009 r. nie ustanawia wyjątków od zasady dwuinstancyjności w rozumieniu konstytucyjnym, zatem, zdaniem wnioskodawcy, decyzje nakładające kary pieniężne wydawane w pierwszej instancji przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego podlegają kontroli instancyjnej na zasadach ogólnych właściwych procedurze administracyjnej.

Jak wynika z powołanych przepisów, art. 140an ustawy – Prawo o ruchu drogowym (dodawany kwestionowanym przepisem) przyznaje Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego prawo wydawania decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej.

W świetle art. 53 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, ze zm.; dalej: ustawa o transporcie drogowym) Główny Inspektor Transportu Drogowego jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu. Zdaniem wnioskodawcy, ustawowe określenie trybu zaskarżenia wydaje się niezbędne, ponieważ w związku z treścią art. 127 § 3 k.p.a. może powstać wątpliwość, czy organem wyższego stopnia będzie minister właściwy do spraw transportu, któremu Główny Inspektor podlega, czy też kierowcy, na którego nałożona została kara pieniężna, przysługiwać będzie prawo zwrócenia się do Głównego Inspektora z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Powołany przez wnioskodawcę art. 127 k.p.a. stanowi:

„§ 1. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.

§ 2. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

§ 3. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”.

4.2. Ogólna zasada dotycząca rekursu w wypadku wydania decyzji w pierwszej instancji przez organ naczelny i jej zastosowanie w rozpatrywanej sprawie.

Wnioskodawca pominął w swoich rozważaniach jeszcze jeden przepis mianowicie art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym: „Ilekcroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o: ministrach – rozumie się przez to Prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów pełniących funkcję ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy, o których mowa w art. 1 pkt 1 i 4.

To oznacza, że Główny Inspektor Transportu Drogowego, wydając decyzję o

nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 140an ustawy – Prawo o ruchu drogowym, będzie działał jako organ pierwszoinstancyjny, od decyzji którego odwołanie do instancji wyższej nie przysługuje. Jednakże w to miejsce strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Na marginesie można wspomnieć, że nowelizowane (na mocy art. 6 ustawy z 2 kwietnia 2009 r.) przepisy ustawy o transporcie drogowym wskazują, iż Główny Inspektor Transportu Drogowego jest organem właściwym w sprawach związanych z kontrolą i nadzorem nad przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami, a w pozostałych sprawach – właściwy jest wojewódzki inspektor (art. 51 ust. 6 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z 2 kwietnia 2009 r.). Ponadto dodaje się ust. 7 w art. 51 ustawy, zgodnie z którym: „Organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach, o których mowa w ust. 6 pkt 2 jest Główny Inspektor”. Tam więc, gdzie w grę wchodzi postępowanie dwuinstancyjne, ustawodawca wskazał organ wyższego stopnia.

Zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Ponadto, na podstawie art. 111 § 1 k.p.a. strona może w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach. W takim wypadku termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia doręczenia jej odpowiedzi (art. 111 § 2 k.p.a.). Strona postępowania, tj. kierujący pojazdem, jego właściciel (posiadacz), musi być zatem pouczony w decyzji o przysługujących jej mu prawach i obowiązkach. W zaskarżonej ustawie nie ma zatem sugerowanych we wniosku niejasności dotyczących trybu odwoławczego czy pouczenia o przysługujących środkach odwoławczych: Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję, w której poucza o możliwości powtórnego rozpatrzenia sprawy (art. 127 ust. 3 w związku z art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.). Decyzja wydana po powtórnym rozpatrzeniu sprawy otwiera drogę do postępowania sądowo-administracyjnego i powinna o nim w swej treści informować.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie ma wobec tego podstaw do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodawanego do ustawy – o Prawo o ruchu drogowym art. 140an, przez to, że nie określa w decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej, czy i w jakim zakresie służy od niej odwołanie. Kwestie te wynikają z niebudzących tu wątpliwości przepisów k.p.a. Zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji w tym zakresie (przepis nieprecyzyjny, niejasny) nie jest zasadny.

#### 4.3. Zarzut nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Kwestia, czy prawodawca, nadając decyzjom administracyjnym, o których mowa w dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an ust. 1 i 2, rygor natychmiastowej wykonalności, nie przekroczył przysługującej mu swobody w kształtowaniu prawa, tworząc regulację „cechującą się nadmiernym fiskalizmem i brakiem poszanowania praw obywatelskich” (s. 15 wniosku), wymaga oceny.

4.3.1. Konstrukcyjna dopuszczalność nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji organu naczelnego.

Istota rygoru natychmiastowej wykonalności polega na tym, że to decyzja nieostateczna staje się natychmiast wykonalna i stanowi tytuł wykonawczy (art. 26 i 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zdaniem wnioskodawcy, nie jest zrozumiałe dlaczego nieostatecznej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej nadawany ma być obligatoryjnie rygor natychmiastowej wykonalności.

Na wstępie należy więc zaznaczyć, że w istocie rygor natychmiastowej wykonalności, w świetle art. 108 k.p.a., jest atrybutem decyzji nieostatecznych. Jak wynika z wcześniejszych ustaleń (zob. pkt 4.2. w części III uzasadnienia), decyzja Głównego Inspektora Transportu Drogowego nie podlega już kontroli instancyjnej, a decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji, uznaje się za ostateczne (zob. art. 16 k.p.a.). Stąd może powstać wątpliwość, czy nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego, i to z mocy ustawy, jest w ogóle racjonalne.

W doktrynie jest sporne, czy rygor natychmiastowej wykonalności konstrukcyjnie może być nadany decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji publicznej lub przez samorządowe kolegium odwoławcze w sprawach z zakresu zadań własnych gminy. „Wykładnia językowa przepisów art. 127 § 3 i 4, zgodnie z którymi od decyzji w tych przepisach wymienionych nie służy odwołanie, przemawia za stanowiskiem, że: «decyzji naczelných organów administracji państwowej rozstrzygających sprawę w pierwszej instancji nie można zaliczyć do kategorii decyzji, od których służy odwołanie, a zatem naczelne organy administracji państwowej nie mogą nadawać powyższym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności»” (W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 207). Stanowisko to jest o tyle dyskusyjne, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej w pierwszej instancji decyzją naczelnego organu administracji publicznej lub decyzją samorządowego kolegium odwoławczego w sprawach należących do zakresu zadań własnych gmin jest w istocie funkcjonalnie równoważny odwołaniu. Można zatem bronić poglądu, zgodnie z którym decyzje, w stosunku do których możliwe jest zastosowanie środka przewidzianego w art. 127 § 3 k.p.a., nie osiągają z momentem ich wydania stanu czyniącego zbędnym kwestię stosowania wobec nich nadania rygoru natychmiastowej wykonalności (por. W. Dawidowicz, *Zarys procesu*, 1989, s. 145) – (zob. komentarz do art. 108 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071), [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków, 2005). Analogiczny wniosek wysnuwa Z. Kmiecik, przypominając, że tytuł rozdziału 10 działu II k.p.a., w którym pomieszczono art. 127 § 3, brzmi „Odwołania”. Użycie przez ustawodawcę dla oznaczenia środków zaskarżenia decyzji organu pierwszej instancji liczby mnogiej dowodzi, że każdemu z nich nadano walor odwołania. O zasadności tego twierdzenia przekonuje odesłanie zamieszczone w art. 127 § 3 *in fine* k.p.a., zespalające niejako ze sobą obie instytucje unormowane w omawianej części kodeksu. Brak cechy dewolutywności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie pozbawia go charakteru środka odwoławczego. Jest on bowiem wywołany ograniczeniami natury organizacyjnej (ustrojowej), które same w sobie nie mogą podważać prawa strony do dwukrotnego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Prawo to znajduje obecnie ogólne umocowanie w art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym „każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa” (zob. Z. Kmiecik, *Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w k.p.a.* (Odwołanie czy remonstracja?), „Państwo i Prawo”, z. 3/2008, s. 26-28). Autor przywołuje przy tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, w którym Trybunał zaznaczył, że statuując w zdaniu pierwszym art. 78 Konstytucji prawo każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym, ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego

prawa. Zastosowanie ogólnego pojęcia „zaskarżenie” pozwoliło na objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji. Nie oznacza to oczywiście bezwzględnego nakazu takiego ukształtowania przebiegu postępowania, aby w sprawie rozstrzygał jakikolwiek inny organ. Tytułem przykładu Trybunał wskazał przewidziany w art. 127 § 3 k.p.a., wniosek strony o ponowne rozpatrzenie sprawy w wypadku decyzji wydanych w pierwszej instancji przez naczelny organ administracji państwowej (OTK ZU nr 7/1999, poz. 158).

Brak elementu dewolutywności nie pozbawia zatem automatycznie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy cech odwołania, a to przemawia za aktualnością wobec decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego kwestii nadawania jej klauzuli natychmiastowej wykonalności.

4.3.2. Funkcja instytucji natychmiastowej wykonalności decyzji i przesłanki posługiwania się tą konstrukcją.

Przyjmując konstrukcyjną dopuszczalność nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej naczelnego organu administracji, należy rozważyć, czy nadanie takiego rygoru (automatycznie, z mocy ustawy – tak bowiem sprawę ujmuje kontrolowana nowela) decyzji Głównego Inspektora Transportu Drogowego o nałożeniu kary pieniężnej znajduje uzasadnienie z punktu widzenia art. 2 Konstytucji. Wnioskodawca podnosi, że nakazanie wykonania decyzji nieostatecznej powinno mieć zawsze charakter wyjątkowy, uzasadniony szczególnym charakterem rozstrzyganej materii.

Na marginesie należy zaznaczyć, że ustawodawca w art. 140an ust. 4 mówi, iż decyzjom Głównego Inspektora Transportu Drogowego „nadaje się” rygor natychmiastowej wykonalności. Zwrot ten można rozumieć dwojako: jako obowiązek nadania takiego rygoru przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego, albo jako informację, że rygor taki nadano w analizowanym akcie normatywnym. Zaznaczyć należy, że art. 130 § 3 k.p.a. mówi o dwóch wypadkach wykonania decyzji nieostatecznych: „1) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 108), 2) decyzja podlega wykonaniu z mocy ustawy”. Szereg ustaw posługuje się zwrotem „decyzji (...) nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności”, a inne używają zwrotu „decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu”. Może zatem powstać wątpliwość, czy Główny Inspektor Transportu Drogowego wydawanej decyzji z art. 140an musi nadać rygor (bez względu na przesłanki z art. 108), czy też są to decyzje, o których mowa w art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a. Przy ocenie, czy decyzja ma być natychmiast wykonalna czy nie – wskazane rozróżnienie nie ma znaczenia, świadczy jednak o niedostatkach legislacyjnych aktu.

Jak wynika z uzasadnienia projektu, rygor natychmiastowej wykonalności jest nadawany decyzjom o nałożeniu kary pieniężnej za popełnione naruszenia z mocy ustawy „w celu zapewnienia sprawności postępowania” (pkt 8 uzasadnienia projektu – druk sejmowy nr 925/VI kadencja).

Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji przewidziany w art. 140an ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym różni się od rygoru natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 108 k.p.a. W systemie prawnym istnieją bowiem regulacje szczególne dotyczące nadawania rygoru natychmiastowej wykonalności i do takich sytuacji należałoby zaliczyć prawo o ruchu drogowym. Artykuł 108 k.p.a. regulujący kwestie fakultatywnego nadawania klauzuli zawiera jednak wyliczenie sytuacji i kryteriów przemawiających za nadaniem klauzuli.

Zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a. nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności występuje, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Oznacza to, że natychmiastowość

wykonania decyzji jest wyjątkiem wymagającym istnienia szczególnych okoliczności uzasadniających jego zastosowanie. Żadna z wymienionych przesłanek nie wiązałaby Głównego Inspektora Transportu Drogowego, jeżeli przyjmując, że z mocy ustawy mógłby on nadać swojej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. Argument przytoczony w uzasadnieniu projektu ustawy z 2 kwietnia 2009 r. – „zapewnienie sprawności postępowania” – jest jednak w każdym wypadku niewystarczającym uzasadnieniem wprowadzenia badanej regulacji. Analiza aktów prawnych przewidujących podobne rozwiązania wskazuje, że rygor natychmiastowej wykonalności nadaje się określonym decyzjom, gdy wykonanie praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, jest w danym czasie konieczne, a zwłoka w ich wykonaniu zagrażałaby istotnym dobrom chronionym (zob. np. art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz. U. Nr 234, poz. 1570, ze zm. – celem było zapobieżenie szerzeniu się zakażenia lub choroby zakaźnej czy art. 194 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902, ze zm. – istniało zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi). Przykładowe regulacje dowodzą, że za nadaniem określonym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności przemawia niebezpieczeństwo realnego wystąpienia zagrożeń, o których mowa w art. 108 § 1 k.p.a.

Cechą wspólną wszystkich przypadków nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, wskazanych w art. 108 § 1 k.p.a., jest nie tylko celowość niezwłocznego wdrożenia decyzji w życie, lecz także istnienie przeciwwskazań dla oczekiwania na rozpatrzenie rekursu. Niezwłoczność wykonania decyzji tego rodzaju oznacza, że ustawodawca uznaje, że może to nastąpić w takim wypadku, gdy nie można się obejść w danym czasie i istniejącej sytuacji bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym. Zagrożenie to musi mieć realny charakter, a nie może być tylko teoretycznie prawdopodobne. Organ administracyjny działa wobec tego w sytuacji, która ma znamiona stanu nagłej konieczności administracyjnej (zob. A. Jaroszyński, *Stan nagłej konieczności w polskim prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 143, Wrocław 1985, s. 86 i 88).

W doktrynie podkreśla się, że w sprawach dotyczących wymierzenia sankcji administracyjnej, zarówno w wypadkach ustalenia niezbędności wykonania decyzji przez organ nadający decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, jak i w tych kategoriach spraw, w których natychmiastowa wykonalność wynika z przepisu szczególnego, kryterium pomocnym i dla organu stosującego prawo, i dla ustawodawcy decydującego się na umieszczenie w przepisie klauzuli wykonalności decyzji z mocy prawa, winno być ustalenie, czy dolegliwość wymierzana na mocy rozstrzygnięcia organu administracji publicznej ma charakter restytucyjny, represyjny czy też egzekucyjny. Natychmiast wykonalne mogą być orzeczenia o wymierzeniu dolegliwości, na mocy których dochodzi do ustania naruszenia prawa, powodującego zagrożenia dla wartości i dóbr prawem chronionych, takich jak: zdrowie, życie, dobra materialne znacznej wartości. Natomiast brak racjonalnego uzasadnienia dla natychmiastowej wykonalności orzeczeń o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej, ponieważ podstawową funkcją takiej dolegliwości jest z reguły represja (zob. M. Wincenciak, *op.cit.*, s. 201).

4.3.3. Niekonstytucyjność (nieproporcjonalność) nadania rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zważywszy że przytoczona przez projektodawców przesłanka, jaką jest „sprawność postępowania”, nie mieści się w katalogu dóbr czy interesów, o których mowa w art. 108 § 1 k.p.a., uzasadnione staje się twierdzenie wnioskodawcy, iż badana regulacja realizuje w zasadzie wyłącznie cel fiskalny. Wykracza zatem poza *ratio legis* ustawy, którą było „zapewnienie skuteczniejszej kontroli nieprzekraczania przez kierujących pojazdami

dopuszczalnych prędkości” (druk sejmowy nr 925/VI kadencja). Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom, o których mowa w art. 140an ustawy – Prawo o ruchu drogowym, nie jest więc niezbędne dla osiągnięcia celu zamierzonego przez ustawodawcę. Pozostaje w dysproporcji do ciężarów nałożonych na kierującego (właściciela pojazdu), zwłaszcza w wypadku naruszenia przepisów o dopuszczalnej prędkości „w stanie wyższej konieczności”. Przepis prawny wprowadzający takie rozwiązanie niewątpliwie narusza nie tylko zasadę prawidłowej legislacji, lecz także konstytucyjną zasadę proporcjonalności.

Arbitralne wkroczenie ustawodawcy w sferę decyzyjną organu administracji państwowej w tej konkretnej sytuacji nie znajduje usprawiedliwienia. Co więcej, w wypadku decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za przekroczenie dopuszczalnej prędkości, trudno wskazać okoliczności, które uzasadniałyby zastosowanie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego art. 108 k.p.a.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodającej do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an, przewidujący nadanie decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej rygoru natychmiastowej wykonalności, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Zarzut niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w części dodającej do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4, z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

#### 5.1. Podmiotowy zakres regulacji.

Dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4 stanowi element regulacji dotyczącej postępowania wobec osób czasowo przebywających lub niemających stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (oddział 4 w dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym rozdziale 4: „Nadzór nad przestrzeganiem niektórych przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami”). Znajduje zatem zastosowanie w wypadku zatrzymania pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego (w zakresie przekroczenia przez kierującego dopuszczalnej prędkości), kierowanego przez osobę czasowo przebywającą lub niemającą stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

5.2. Postępowanie w sprawach osób czasowo przebywających lub niemających stałego miejsca zamieszkania albo pobytu w Polsce.

W sytuacji, o której mowa wyżej, organ kontroli ruchu drogowego pobiera kaucję pieniężną w wysokości odpowiadającej przewidywanej karze pieniężnej (dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140as ust. 1). Kierujący pojazdem może jednak dobrowolnie uiszczyć karę pieniężną, składając odpowiednie oświadczenie, wówczas kaucji nie pobiera się (dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140as ust. 6). W wypadku niewpłacenia kaucji, o której mowa w art. 140as ust. 1 lub nieuiszczenia dobrowolnie kary pieniężnej, organ kontroli ruchu drogowego zatrzymuje, za pokwitowaniem, dowód rejestracyjny pojazdu i usuwa pojazd z drogi na koszt kierującego (dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 1). W zakresie postępowania w związku z usuwaniem pojazdu stosuje się odpowiednio art. 130a ust. 5a-7 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

Zgodnie z dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 3 zwrot pojazdu z parkingu następuje po:

- 1) przedstawieniu organowi kontroli ruchu drogowego dowodu wpłacenia kaucji lub dobrowolnego uiszczenia kary pieniężnej, o którym mowa w art. 140as ust. 6;
- 2) uiszczeniu opłat za zatrzymanie pojazdu i jego usunięcie oraz parkowanie na

parkingu.

Kwestionowana przez wnioskodawcę regulacja przewiduje, że jeżeli kaucja nie zostanie wniesiona lub kara pieniężna nie zostanie dobrowolnie uiszczona i pojazd nie zostanie odebrany z parkingu w terminie 60 dni od dnia nałożenia kary pieniężnej, „stosuje się odpowiednio przepisy działu II rozdziału 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące egzekucji należności pieniężnych z ruchomości” (dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4).

Zgodnie z dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 7 pojazd nie podlega zatrzymaniu ani nie pobiera się kaucji, o której mowa w art. 140as ust. 1, w wypadku, gdy Rzeczpospolita Polska zawarła z państwem, którego obywatelstwem legitymuje się kierujący pojazdem, umowę lub porozumienie o współpracy we wzajemnym dochodzeniu należności bądź możliwość taka wynika wprost z przepisów międzynarodowych oraz przepisów tego państwa.

Reasumując: zatrzymanie pojazdu jest dopuszczalne, jeżeli kierujący nie wpłaci kaucji lub nie uiści dobrowolnie kary pieniężnej. Zwrot pojazdu jest możliwy, gdy zostanie wpłacona kaucja lub uiszczona dobrowolnie kara pieniężna, a także opłaty za usunięcie i parkowanie pojazdu na parkingu.

Do postępowania wobec osób czasowo przebywających lub niemających stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ma też zastosowanie zamieszczony poza oddziałem 4, dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an ust. 2 pkt 4. Zgodnie z tym przepisem „Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej na właściciela (posiadacza) pojazdu w przypadku, gdy nie uiścił on dobrowolnie kary pieniężnej oraz pojazdem w chwili naruszenia kierowała osoba czasowo przebywającą lub niemająca stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która nie wpłaciła kaucji pieniężnej ani nie uiściła dobrowolnie kary pieniężnej”. Nieuzasadnione zatem jest twierdzenie Sejmu, że właściciel pojazdu nie wie nic o toczącym się postępowaniu, skoro decyzja o nałożeniu kary pieniężnej nakładana jest w opisywanej sytuacji „na właściciela”. Nie jest jednak jasne, w którym stadium postępowania taka decyzja zostaje wydana i doręczona właścicielowi, a także czy mają do niej zastosowanie dalsze przepisy, które (m.in.) zobowiązują do uiszczenia kary przez właściciela (posiadacza) lub kierującego bez dodatkowego wezwania w terminie 14 dni od jej doręczenia (art. 140ao ust. 1 dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym), a w wypadku jej nieuiszczenia – Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję o nałożeniu kary pieniężnej w podwójnej wysokości, na uiszczenie której właściciel (posiadacz) ma kolejne 14 dni.

#### 5.2.1. Sprzedaż pojazdu.

Wnioskodawca z dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4 wyinterpretował normę, według której dopuszcza się sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem. Stosuje się przy tym odpowiednio przepisy działu II rozdziału 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji dotyczące egzekucji należności pieniężnych z ruchomości.

Jak słusznie zauważa wnioskodawca, odesłanie do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oznacza, że pojazd zostanie sprzedany z wykorzystaniem jednej z form sprzedaży egzekucyjnej (sprzedaż w drodze licytacji publicznej, sprzedaż po cenie oszacowania podmiotom prowadzącym działalność handlową, przekazanie do sprzedaży podmiotom prowadzącym sprzedaż komisową tego rodzaju ruchomości, sprzedaż w drodze przetargu ofert albo sprzedaż z wolnej ręki – art. 105 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W wypadku, gdy wysokość środków pochodzących z egzekucji będzie wyższa od kwoty będącej sumą kosztów egzekucji, opłat za zatrzymanie

pojazdu i jego usunięcie, opłat za parkowanie na parkingu oraz nałożonej kary pieniężnej – powstałą różnicę organ egzekucyjny przekaze właścicielowi pojazdu.

Możliwa jest sytuacja, gdy sprzedawany pojazd nie będzie należał do kierującego. Jak zaznaczono wcześniej, Główny Inspektor Transportu Drogowego wydaje decyzję administracyjną o nałożeniu kary pieniężnej na właściciela (posiadacza) pojazdu w wypadku, gdy nie uiszczył on dobrowolnie kary pieniężnej oraz pojazdem w chwili naruszenia kierowała osoba czasowo przebywająca lub niemająca stałego miejsca zamieszkania albo pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, która nie wpłaciła kaucji pieniężnej ani nie uiszczyła dobrowolnie kary pieniężnej (zob. dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an ust. 2 pkt 4). Wnioskodawca kwestionuje zasadność obligatoryjnej sprzedaży pojazdu w sytuacji, gdy pojazd jest własnością osoby trzeciej, nieuczestniczącej w żaden sposób w naruszeniu przepisów ruchu drogowego, gdyż właściciel może nie mieć wpływu na kierującego pojazdem ani możliwości zapobieżenia naruszeniu.

W swojej argumentacji wnioskodawca nawiązuje do instytucji przepadku rzeczy, twierdząc, że przepadek pojazdu (przez co wnioskodawca rozumie obligatoryjną sprzedaż pojazdu), którym dokonano naruszenia przepisów ruchu drogowego uznać trzeba za najdalej idącą ingerencję w prawo własności. Ingerencja ta niewątpliwie narusza istotę tego prawa, a zatem jest sprzeczna z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji (wnioskodawca nie powołuje przy tym art. 46 Konstytucji jako wzorca kontroli).

Na tle kwestionowanej regulacji mamy do czynienia z egzekucją należności z tytułu kary pieniężnej w trybie egzekucji administracyjnej. To oznacza, że pojazd zostanie sprzedany z wykorzystaniem jednej z form sprzedaży egzekucyjnej. Środki pochodzące z egzekucji, o której mowa w dodawanym do ustawy – Prawo drogowe art. 140at ust. 4, zalicza się na poczet: 1) kosztów egzekucji; 2) opłat za zatrzymanie pojazdu i jego usunięcie oraz parkowanie na parkingu; 3) nałożonej kary pieniężnej, którą organ egzekucyjny przekazuje na rachunek bankowy Centrum Nadzoru w terminie 7 dni od dnia zakończenia egzekucji (zob. dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 5). W wypadku, gdy wysokość środków pochodzących z egzekucji jest wyższa od łącznej wysokości należności, o których mowa w ust. 5, powstałą różnicę organ egzekucyjny przekazuje właścicielowi pojazdu. Nie można zatem twierdzić, że mamy tu do czynienia z „przypadkiem rzeczy” w konstytucyjnym rozumieniu; w takim bowiem wypadku brak byłoby podstaw do przekazania właścicielowi nadwyżki kwoty uzyskanej ze sprzedaży egzekucyjnej.

5.2.2. Problem konstytucyjny zasadza się na tym, czy dopuszczalna jest w świetle art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji regulacja, która umożliwi sprzedaż pojazdu nienależącego do kierującego, który przekroczył dopuszczalną prędkość.

Należy zaznaczyć, że nie tylko kwestionowana regulacja, dotycząca osób czasowo przebywających lub niemających stałego miejsca zamieszkania albo pobytu w Polsce, przewiduje wydanie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na właściciela (posiadacza) pojazdu. Dotyczyć to może także innych sytuacji. Dzieje się tak i wówczas, gdy właściciel pojazdu powiadomiony o wszczęciu postępowania administracyjnego nie wskaże osoby kierującej pojazdem w chwili naruszenia przepisów, co oznacza brak współpracy z organem administracyjnym (zob. dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an ust. 2 pkt 1-3 w związku z art. 140ao ust. 1-5). W takim wypadku ściągnięcie należności od zobowiązanego następuje w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Oczywiście nie musi tu wchodzić w grę sprzedaż pojazdu, którym dokonano naruszenia, niemniej jednak odpowiedzialność za popełnione naruszenie przepisów ruchu drogowego spada na właściciela pojazdu, a nie na osobę kierującą. Wnioskodawca nie kwestionuje tej regulacji, z czego można by wnosić, że wadliwości art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. w zakresie dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4 upatruje w automatyzmie sprzedaży pojazdu, identyfikując to rozwiązanie, jak wykazano – niesłusznie, z

przeпадkiem rzeczy.

### 5.3. Analiza zarzutu.

Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżony przepis narusza reguły sprawiedliwości i proporcjonalności wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji), ponieważ organy prawodawcze winny respektować wymóg stosowania dolegliwości o stopniu nie większym niż niezbędny dla osiągnięcia założonego celu. Nie sposób uznać za sprawiedliwą regulacji, której skutkiem jest automatyczne i nieoparte na jakimkolwiek materiale dowodowym ponoszenie przez podmiot negatywnych konsekwencji naruszenia, dokonanego przez osoby trzecie bez jego zgody i wiedzy. Taki zaś jest rzeczywisty skutek zaskarżonej regulacji.

Niewątpliwie zatrzymanie dowodu rejestracyjnego oraz usunięcie pojazdu na parking strzeżony, a następnie możliwość jego sprzedaży ingeruje w prawo własności. Istotą prawa własności wyraża art. 140 k.c. Przepis ten ujmuje definicję prawa własności w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Przez stronę pozytywną rozumie się uprawnienia, jakie składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe. Natomiast strona negatywna własności oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa. Definicja prawa własności, polegająca na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela, nie jest możliwa. Kodeks cywilny jako uprawnienia podstawowe wymienia uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą. Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zaliczamy uprawnienia do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych. Rozporządzanie rzeczą oznacza natomiast możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy. Atrybuty korzystania z rzeczy i rozporządzania rzeczą stanowią tylko zasadniczy trzon prawa własności, nie wyczerpują jego zakresu. Nawet przeto, jeżeli właściciel byłby w konkretnym wypadku ich pozbawiony, jeszcze pewien zakres uprawnień by mu pozostał (J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 76).

Ustawodawca, nakładając na właściciela pojazdu, na mocy kwestionowanej regulacji odpowiedzialność majątkową za czyn popełniony przez osobę trzecią (kierującego), pozbawia go w istocie możliwości wykonywania własności. Nałożenie odpowiedzialności następuje automatycznie, bez jakiegokolwiek postępowania *in merito*. Zastrzeżenia dotyczące braku gwarancji proceduralnych przy obciążeniu odpowiedzialnością, zgłaszane w związku z analizą braków postępowania nakładającego karę pieniężną na osobę, która przekracza prędkość, doznają spotęgowania w sytuacji, gdy ustawa nakłada czystą odpowiedzialność majątkową (realizowaną w trybie egzekucji administracyjnej) za niezapłaconą karę na właściciela pojazdu, którym jechał za szybko kto inny.

Przepis znalazłby zastosowanie tylko w określonych stanach faktycznych (kierującym będzie osoba czasowo przebywająca lub niemająca stałego miejsca zamieszkania albo pobytu w Polsce, która nie uiściła dobrowolnie kaucji lub kary pieniężnej; kary pieniężnej nie uiści też właściciel pojazdu, którego dotyczy decyzja administracyjna; a ponadto nie zachodzą okoliczności, o których mowa w dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 7). Ponadto wnioskodawca kwestionuje art. 1 pkt 10, w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4 „w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem”.

Ściśle rzecz biorąc, art. 140at ust. 4 dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym nie wyraża wprost normy, jaką kwestionuje w *petitum* wniosku Prezydent. Przepis odsyła do przepisów dotyczących egzekucji należności pieniężnych z ruchomości, teoretycznie tą ruchomością nie musi więc być zatrzymany na parkingu pojazd. Prawdopodobnie jednak

zamysłem projektodawców było posłużenie się tym przepisem w sytuacji, gdy właścicielem pojazdu jest osoba czasowo przebywająca lub niemająca stałego miejsca zamieszkania albo pobytu w Polsce i najprostszym sposobem ściągnięcia kary pieniężnej staje się sprzedaż zatrzymanego na parkingu pojazdu. Jednakże zakwestionowany przepis kryje w sobie także inną normę: można sobie bowiem na jego tle wyobrazić, że zatrzymany pojazd, kierowany przez osobę czasowo przebywającą lub niemającą stałego miejsca zamieszkania albo pobytu w Polsce, stanowić będzie własność osoby zamieszkującej w Polsce (z art. 140a nie wynika, że przepis dotyczy tylko pojazdów zarejestrowanych za granicą). Wówczas byłoby możliwe ściągnięcie kary pieniężnej z właściciela pojazdu także za pomocą innych środków egzekucyjnych (np. z pieniędzy, z wynagrodzenia za pracę, ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego czy z rachunków bankowych, zob. art. 1a pkt 12 lit. a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). W takiej sytuacji sprzedaż egzekucyjna samochodu byłaby środkiem nieproporcjonalnie surowym. To pokazuje, że – w sposób być może niezamierzony – ustawodawca spowodowałby stosowanie restrykcyjnej i niekoniecznej (z uwagi na możliwość zastosowania innych środków egzekucyjnych) egzekucji z ruchomości (zatrzymanego pojazdu). O ile zastosowanie takiego środka w wypadku, gdy właściciel pojazdu nie zamieszkuje w Polsce, mogłoby jeszcze znajdować jakieś uzasadnienie (np. trudności z zastosowaniem innych środków egzekucyjnych), o tyle stosowanie go wobec właściciela pojazdu, który zamieszkuje w kraju, budzi wątpliwości z uwagi na automatyzm i sięganie do bardzo restrykcyjnie ingerującego we własność środka, mimo że założony skutek można osiągnąć przy pomocy innych instrumentów.

#### 5.4. Orzecznictwo TK.

Problemy wynikające z kwestionowanej regulacji rysują się na dwóch płaszczyznach, po pierwsze, na płaszczyźnie odpowiedzialności właściciela za sposób wykorzystania powierzonej (użyczonej) rzeczy (pojazdu), po drugie, na płaszczyźnie proporcjonalności stosowanych środków (sprzedaż pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego). Wnioskodawca wskazuje, że osiągnięty przy pomocy kwestionowanej regulacji efekt fiskalny jest nieproporcjonalny do ciężaru nałożonego na właściciela, a przecież organy prawodawcze winny respektować wymóg stosowania dolegliwości o stopniu nie większym niż niezbędny dla osiągnięcia założonego celu. Nie sposób uznać za sprawiedliwą regulację, której skutkiem jest automatyczne i nieoparte na jakimkolwiek materiale dowodowym ponoszenie przez właściciela pojazdu negatywnych konsekwencji naruszenia dokonanego – bez jego zgody i wiedzy – przez osoby trzecie.

5.4.1. Wnioskodawca użył argumentacji, zawartej w wyroku z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, w którym Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 31 § 1 w związku z art. 30 § 3 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930, ze zm.; dalej: k.k.s.) w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjność przepadku narzędzi, stanowiących własność osoby trzeciej, które służyły do popełnienia przestępstwa skarbowego, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że orzeczenie przepadku określonego przedmiotu – w tym narzędzia, które służyło popełnieniu przestępstwa – prowadzi do wyzucia właściciela z przysługującego mu prawa własności. Jest to zatem idąca najdalej z możliwych ingerencja w to najszersze z praw. Zastosowanie tak drastycznego środka może być niekiedy zasadne, wręcz konieczne, jest też konstytucyjnie dopuszczalne, co wynika wprost z art. 46 Konstytucji. Nie ulega jednak wątpliwości, że w świetle ustrojowej deklaracji, zawartej w art. 21 Konstytucji – iż Rzeczpospolita chroni własność – takie pozbawienie tego prawa jest środkiem ostatecznym, a przemawiać muszą za nim szczególnie istotne argumenty. Każdorazowo powinno też ono być szczegółowo uzasadnione. W myśl art. 46 Konstytucji orzeczenie przepadku rzeczy musi znajdować oparcie po pierwsze, w ustawie,

po wtóre zaś, w orzeczeniu sądu. Niemniej jednak norma ustawowa, na podstawie której możliwe jest orzeczenie przypadku rzeczy, musi być analizowana w świetle konstytucyjnie dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z praw konstytucyjnych. Nie można przy tym pominąć przesłanek materialnych, zawartych w art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepadek przedmiotów służących do popełnienia przestępstwa skarbowego na podstawie art. 30 § 3 w związku z art. 31 § 1 k.k.s. uznać trzeba za najdalej idącą ingerencję w prawo własności (nawet w wypadku wywłaszczenia ustrojodawca postanowił o „ślusznym odszkodowaniu”). Ingerencja ta niewątpliwie narusza istotę tego prawa, a zatem jest sprzeczna z art. 64 ust. 3 Konstytucji, choć zarazem co do samej zasady znajduje podstawę w art. 46 ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności nie jest prawem absolutnym, a na jego treść składają się również obowiązki właściciela wynikające z nakazów interesu publicznego. Obowiązkiem takim jest między innymi realizacja władztwa nad rzeczą w sposób legalny (zgodny z prawem). Właściciel, który się z tego obowiązku należy nie wywiązuje, sprowadza na siebie zagrożenie ostrą reakcją władz publicznych, która w szczególnych wypadkach może przybrać postać przypadku rzeczy. Natomiast wykonywanie prawa własności w zgodzie z obowiązującym prawem powinno gwarantować właścicielowi ze strony władz publicznych nieingerencję. Tymczasem kwestionowane w sprawie przepisy stanowiły podstawę automatycznego pozbawienia własności podmiotu, który swe prawo wykonywał (i wykonuje) całkowicie zgodnie z porządkiem prawnym i w żaden sposób nie przyczynił się do popełnienia przestępstwa, sąd nie musiał przy tym swej decyzji w żaden sposób uzasadniać. W omawianej sprawie nie chodziło o likwidację prawnej instytucji przypadku narzędzi, które nie są własnością sprawcy, lecz o to, by orzeczenie przypadku poprzedzone było rzetelną sądową analizą postawy właściciela narzędzi, które służyły popełnieniu czynu zabronionego (przepis zaś narzucał sądowi obligatoryjne orzeczenie przypadku narzędzi stanowiących własność osoby trzeciej) – (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69).

Powołany wyrok dotyczył przepisów kodeksu karno-skarbowego, w szczególności instytucji przypadku, będących własnością osób trzecich narzędzi, które służyły popełnieniu przestępstwa, zatem nie ma tu analogii do sytuacji, której dotyczy kwestionowany przepis (tym samym Trybunał nie przychylił się do poglądu reprezentowanego w stanowisku Sejmu). Sprzedaż pojazdu, choćby w warunkach, o których mowa w dodawanym do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a ust. 4, nie jest sytuacją tożsamą z przypadkiem – z czego zapewne zdawał sobie sprawę i sam wnioskodawca, nie powołując wzorca w postaci art. 46 Konstytucji. Niemniej jednak z wyroku o sygn. SK 34/04 wypływają istotne dyrektywy: wykonywanie prawa własności w zgodzie z obowiązującym prawem powinno gwarantować właścicielowi ze strony władz publicznych nieingerencję, dlatego też przepadek, o ile jest w ogóle dopuszczalny na mocy ustawy, może nastąpić na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, przy czym orzeczenie przypadku poprzedzone być musi rzetelną sądową analizą postawy właściciela.

5.4.2. Zdaniem Trybunału, dyrektywa ta, mimo że dotyczy niezachodzącego na tle niniejszej sprawy „przypadku rzeczy”, jest nie bez znaczenia.

Jeżeli bowiem w razie dopuszczalnego w danym systemie prawnym przypadku narzędzi przestępstwa wymaga się niezbędnych gwarancji proceduralnych – to nie jest dopuszczalne, aby gwarancji takich była pozbawiona przymusowa sprzedaż rzeczy (pozbawienie własności) należącej do osoby trzeciej, która nie dopuściła się czynu penalizowanego karą administracyjną (a więc czynu niebędącego nawet wykroczeniem) i w stosunku do której nie było prowadzone żadne postępowanie poprzedzające wystawienie tytułu egzekucyjnego. Oznaczałoby to bowiem, że tego rodzaju sytuacja wkroczenia we własność korzysta z mniejszych gwarancji ochrony niż poniesienie majątkowych konsekwencji własnego czynu będącego przestępstwem. Właściciel pojazdu, wobec którego

stosuje się egzekucję administracyjną, ponosi odpowiedzialność za niespłacone kary administracyjne wymierzone wobec innych osób, dopuszczających się naruszenia szybkości przy wykorzystaniu cudzego samochodu. Można mieć wątpliwości (jakkolwiek analiza tej kwestii wykracza poza granice zaskarżenia), czy tego rodzaju sytuacja w ogóle uzasadnia posłużenie się konstrukcją egzekucji administracyjnej. Ta ostatnia bowiem, będąca wszak ingerencją we własność, może być stosowana tylko w pewnych sytuacjach (art. 2 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Zakładają one istnienie materialnoprawnego elementu obowiązku, który jest egzekwowany w trybie egzekucji administracyjnej i możliwość (co prawda warunkową) weryfikacji istnienia tego elementu na drodze sądowej (art. 2 § 3 ustawy). W rozważanej sytuacji właściciel pojazdu takiej możliwości nie ma. Nie ma także żadnych innych proceduralnych możliwości ochrony przed przymusowym egzekucyjnym pozbawieniem własności.

5.5. Stosownie do treści powołanego wzorca (art. 31 ust. 3 Konstytucji) ograniczenia wolności i praw obywatelskich nigdy nie mogą naruszać ich istoty i są dopuszczalne tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Stąd też własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji), o ile wprowadzenie ustawowego ograniczenia musiałyby być konieczne dla spełnienia którejs z przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Konstytucyjna ochrona własności oznacza przede wszystkim prawo do spokojnego korzystania z własności, co jest równoznaczne z nakazem nieingerencji we własność ze strony władz publicznych. Zasada ta ma charakter względny, jednakże wszelka ingerencja we własność albo wprowadzenie kontroli korzystania z własności muszą pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Przymusowe pozbawienie własności właściciela jest zaś nie tylko ograniczeniem, lecz także wkroczeniem w istotę tego prawa, co w oczywisty sposób wykracza poza proporcjonalność ograniczenia. Jeżeli bowiem ograniczenie własności jest niedopuszczalne, jeśli jest nieproporcjonalne (przekracza miary art. 31 ust. 3 Konstytucji), to tym bardziej niedopuszczalne jest całkowite pozbawienie własności. Zaznaczyć należy, że sam art. 64 ust. 3 Konstytucji wyklucza możliwość przekroczenia przez ograniczenie własności „istoty własności”. Trudno zaś wyobrazić sobie bardziej wyraziste ograniczenie własności niż jej pozbawienie (wyrok TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181).

Badana regulacja w istocie nie służy realizacji celu ustawy z 2 kwietnia 2009 r. (bezpieczeństwo ruchu drogowego). Sprzedaż pojazdu w takim wypadku realizuje cel czysto fiskalny, nie ma skutku prewencyjnego, nie wpływa na sprawcę, ale dotyka właściciela pojazdu, który nie przyczynił się do naruszenia i który nie mógł mu zapobiec. Efekty fiskalne nie pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na jednostkę, która nie jest sprawcą naruszenia przepisów. Dlatego też należy uznać, że art. 1 pkt 10, w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140a ust. 4 w zakresie, w jakim dopuszcza sprzedaż zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem, jest niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niezgodności ustawy z 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw, nie kwestionuje, z oczywistych względów, samych motywów i idei nowelizacji. Trybunał Konstytucyjny podziela zaniepokojenie ustawodawcy i opinii publicznej złym stanem bezpieczeństwa na drogach.

Włączone do uzasadnienia projektu ustawy podsumowanie 2007 roku i lat ubiegłych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wykonane przez Komendę Główną Policji zawiera szczegółowe dane i analizę wypadków na polskich drogach. Pokazują one, że rocznie ginie w wypadkach na polskich drogach około 6 tysięcy osób, kolejnych 60 tysięcy doznaje poważnych, często trwałych obrażeń ciała, przy czym główną przyczyną wypadków spowodowanych przez kierowców niezmiennie od wielu lat jest nadmierna prędkość, to jest przekraczanie jej dopuszczalnych wartości lub jej niedostosowanie do panujących na drodze warunków. Dane te negatywnie wpływają na wizerunek państwa polskiego w zakresie prowadzenia polityki bezpieczeństwa w ruchu drogowym (zob. druk sejmowy nr 925/VI kadencja).

Należy się zgodzić, 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. Ustawodawca, dając organom państwa skuteczne narzędzie do walki ze zjawiskiem jazdy z nadmierną prędkością (wymierzanie kar pieniężnych w trybie decyzji administracyjnej z nadaną klauzulą natychmiastowej wykonalności – dodane do ustawy art. 140a1-140an), pozbawił obywateli gwarancji proceduralnych właściwych dla postępowania w sprawach o wykroczenia. Także stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn sankcji administracyjnej (kary pieniężnej) oraz systemu punktowego karania kierowców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego (art. 140am ust. 2 dodany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym) w sytuacji, gdy kary pieniężne cechuje duża restrykcyjność (wysoki próg, automatyczna multiplikacja) a system nakładania punktów, jest pozbawiony gwarancji weryfikacji (brak adekwatnych procedur, niezbędnych przy automatyzmie działania, brak klauzul egzoneracyjnych – stan wyższej konieczności) jest rozwiązaniem nieproporcjonalnym i zbyt rygorystycznym. Przy pełnej akceptacji motywów działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa na drogach, przy pełnej świadomości istnienia podobnych rozwiązań w innych państwach (gdzie jednak wprowadzono je zgodnie z zasadami sztuki legislacyjnej) Trybunał Konstytucyjny nie mógł przejść do porządku nad błędami legislacyjnymi nowelizacji.

7. Skutki wyroku; nierozzerwalny związek między przepisami, co do których orzeczono niekonstytucyjność, i całością ustawy.

7.1. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się niezgodności całej ustawy z art. 2, art. 7 i art. 186 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie zgodził się z wnioskodawcą, że ustawa z 2 kwietnia 2009 r. wymagała konsultacji z Krajową Radą Sądownictwa.

7.2. Trybunał zakwestionował jednak poszczególne uregulowania zawarte w ustawie:

– Scalenie administracyjnych kar pieniężnych z systemem punktowego karania kierujących, bez oprzyrządowania proceduralnego, bez możliwości kontroli sankcji przez sąd powszechny (art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. w zakresie, w jakim dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140). Przyczyną orzeczenia niekonstytucyjności jest to, że: powstały w wyniku nowelizacji mechanizm karania za przekroczenie dozwolonej prędkości prowadzi do systemu pozbawionego gwarancji prawnych (prawo materialne i/lub prawo materialne), ustawodawca nie wyciągnął wniosków płynących z orzecznictwa ETPC w kwestii standardów i gwarancji posługiwania się wielością różnorodnych sankcji za to samo zachowanie (funkcja i równoległość), istnieje niejasność co do postępowania mającego na

celu wymierzenie punktów karnych, brak w ramach tego mechanizmu jakichkolwiek możliwości uwzględnienia kontratypów czy usprawiedliwiających okoliczności, a sądowa kontrola, zredukowana do oceny legalności przy wąsko sformułowanych przesłankach materialnoprawnych, nie stwarza niezbędnych gwarancji proceduralnych.

– Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej (art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r., w zakresie w jakim dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140an) jest dolegliwością nieproporcjonalną z uwagi na cel kary administracyjnej.

– Możliwość sprzedaży zatrzymanego przez organ kontroli ruchu drogowego pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego i który nie stanowi własności kierującego pojazdem (art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. w zakresie, w jakim dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140at ust. 4) oznacza nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencję we własność.

7.3. Trybunał nie kwestionuje przy tym swobody ustawodawcy co do zmiany kwalifikacji czynu polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości (zamiast wykroczenia – delikt administracyjny). Jednakże Trybunał uznał za niedopuszczalne podwójne, równoległe karanie sprawcy (kara administracyjna i penalizacja przez naliczanie punktów karnych) przy równoczesnym pozbawieniu sprawcy takiego naruszenia gwarancji procesowych, które pozwalają na ocenę subiektywnego stosunku sprawcy do czynu (Trybunał ma tu na względzie szczególne okoliczności czynu, które nie mogą być poddane ocenie w toku postępowania administracyjnego – np. działanie w stanie wyższej konieczności, wykazanie błędności odczytu radaru). Do ustawodawcy należy przy tym decyzja, jaka postać postępowania kontrolnego czyniłaby zadość tym wymogom, zwłaszcza że odpowiedniego materiału (nieuwzględnionego w toku prac legislacyjnych) dostarczają przykłady zaczerpnięte z praktyki innych państw i oceny tych praktyk przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Błędy legislacyjne, prowadzące do stwierdzenia niekonstytucyjności, zgodnie z twierdzeniami wniosku Prezydenta RP, nie wynikają bowiem z faktu posłużenia się przez ustawodawcę niewłaściwym narzędziem co do zasady, lecz z okoliczności, że narzędzia tego użyto w sposób nieumiejętny: pozostawiając luki proceduralne lub fragmentarycznie przywracając na etapie prac parlamentarnych rozwiązania materialnoprawne bez przywrócenia (lub stworzenia na nowo) niezbędnych dla ich operacjonalizacji procedur. Nie zachowano także zasady, że skoro wprowadzane przepisy mają na celu doprowadzenie do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach przez dyscyplinowanie kierowców do zachowania bezpiecznej szybkości, używane do tego celu środki nie mogą realizować czysto fiskalnych celów (zabezpieczenie egzekucji kar pieniężnych od właścicieli pojazdów, wobec których kary nie orzeczono).

7.4. Trybunał jest świadomy, że kontrolowana nowela zawiera w sobie różne materie, co teoretycznie umożliwia fragmentaryzację jej oceny. W szczególności dotyczy to kwestii stworzenia infrastruktury organizacyjno-instytucjonalnej (po części finansowanej z funduszy europejskich).

Zaskarżenie dotyczyło całości noweli (z uwagi na tryb prac legislacyjnych), jednak zarzut ten nie ostał się w wyniku przeprowadzonej kontroli konstytucyjności.

Natomiast kontrola materialnoprawnych zarzutów wniosku doprowadziła do ich potwierdzenia. Zarzuty materialnoprawne nie dotyczyły całości noweli. Jednak stwierdzenie niekonstytucyjności art. 1 pkt 10, w części dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 140al ust. 1-3, w zakresie, w jakim w związku z art. 130 wymienionej ustawy w brzmieniu nadawanym ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. dopuszcza stosowanie kary pieniężnej oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych, rodzi

konsekwencje, które Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, rozważając, czy oceniany art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. jest nierozzerwalnie związane z całą ustawą.

Problemem jest to, że zaskarżenie nie objęło przepisu, na podstawie którego zmieniono brzmienie art. 92 i art. 97 k.w. W art. 3 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. (niezaskarżonym) dokonano zmian kodeksu wykroczeń. Wyłączono mianowicie z kodeksu wykroczeń karanie za naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości (zob. art. 92 i art. 97 k.w. w zmienianym brzmieniu – art. 3 ustawy z 2 kwietnia 2009 r.). Dlatego stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonej noweli w zakresie sformułowanych przez wnioskodawcę zarzutów materialnoprawnych i ograniczenie wyroku Trybunału do tego tylko zakresu, prowadziłoby do braku odpowiedzialności osób przekraczających dozwoloną prędkość (w konsekwencji niniejszego wyroku Trybunału administracyjna kara pieniężna nie mogłaby być wymierzana, a jednocześnie, wobec zmiany brzmienia art. 92 i art. 97 k.w., byłaby wyłączona odpowiedzialność na podstawie kodeksu wykroczeń). Orzeczenie niezgodności art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. w zakresie, o jaki wnosi wnioskodawca (bez stwierdzenia nierozzerwalnego związku z całą ustawą) spowodowałoby więc, że naruszenie dopuszczalnej prędkości nie byłoby w ogóle karane. Z tego względu Trybunał uznał za celowe stwierdzenie istnienia nierozzerwalnego związku art. 1 pkt 10 ustawy z 2 kwietnia 2009 r. (w badanym zakresie) z całą ustawą.

Sytuacja, jaka powstaje po ogłoszeniu wyroku Trybunału, przedstawia się następująco: poddana kontroli prewencyjnej nowela w całości nie dochodzi do skutku. Istniejący dotychczas system karania za przekroczenie prędkości, zarówno co do kwestii materialnoprawnych (przekroczenie dopuszczalnej prędkości jest wykroczeniem), jak i proceduralnych (tryb wykroczeniowy z możliwością odwołania sądowego) – zostaje utrzymany. Podkreślić należy, że z wyroku Trybunału nie wypływa wniosek, jakoby każdy inny system nakładania sankcji za przekroczenie dozwolonej prędkości, niż tylko istniejący, nie był konstytucyjnie dopuszczalny.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne  
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) oraz § 46 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. Nr 72, poz. 720) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 2 sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2009 r. o sygn. Kp 4/09.

1. Uwagi ogólne.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. Kp 4/09 stwierdził m.in., że art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca), w części, w której dodaje do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, ze zm.; dalej: p.r.d.) art. 140a1 ust. 1-3, w zakresie, w jakim w związku z art. 130 ustawy – Prawo o ruchu drogowym w brzmieniu nadawanym ustawą z 2 kwietnia 2009 r., dopuszcza stosowanie kary pieniężnej oraz systemu punktowego, bez właściwych gwarancji prawnych, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej dodaje do ustawy – Prawo o ruchu drogowym m.in. art. 140a1. Zgodnie z tym ostatnim przepisem, „Kierujący pojazdem naruszający przepisy ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości podlega karze pieniężnej”. W art. 140a1 ust. 2 określono wysokość tej kary, uzależniając ją od skali i miejsca przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Natomiast art. 140a1 ust. 3 stanowi, że „Kara pieniężna jest nakładana w drodze decyzji administracyjnej”. Jednocześnie art. 130 ust. 1 p.r.d. przewiduje przypisanie określonemu naruszeniu przepisów ruchu drogowego, w tym polegającemu na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, odpowiedniej liczby punktów w skali od 0 do 10, co wpisuje się do ewidencji prowadzonej przez policję. Przy tym dodawany do ustawy – Prawo o ruchu drogowym art. 130 ust. 1b stanowi: „Informacje o kierowcach naruszających przepisy ruchu drogowego przekazują do ewidencji: 1) organy kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129-129d – w zakresie naruszeń stwierdzonych w drodze postępowania w sprawach o wykroczenie lub w drodze postępowania karnego; 2) Inspekcja Transportu Drogowego – w zakresie naruszeń przepisów ruchu drogowego stwierdzonych w drodze postępowania administracyjnego” (zob. art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej).

2. Charakter prawny przypisania punktów za przekroczenie dopuszczalnej prędkości.

Konsekwencją przekroczenia, w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy, liczby 20 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego jest cofnięcie przez starostę uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym (art. 140 ust. 1 pkt 3 p.r.d.). Jeśli chodzi o pozostałych kierowców, przekroczenie 24 punktów powoduje skierowanie na kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, na podstawie decyzji starosty wydawanej na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji (art. 114 ust. 1 lit. b p.r.d.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, regulacja ta uzasadnia przyjęcie, że „mamy tu do czynienia ze środkiem represyjnym, a nie tylko dyscyplinującym. Ta okoliczność, jak również płynący z przytoczonego poglądu ETPC wniosek, że operowanie punktami nakładanymi za przekroczenie dopuszczalnej prędkości ma w istocie charakter sankcji karnej, powoduje

konieczność zbadania zasadności formułowanego przez wnioskodawcę zarzutu podwójnego karania za ten sam czyn”. Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny wywiódł regułę, według której istnieje zakaz karania za ten sam akt na podstawie wprowadzie różnych przepisów, ale chroniących ten sam interes społeczny.

Zarówno obowiązujące unormowania prawne, jak i projektowane rozwiązania wskazują na ścisły funkcjonalny związek między wymierzeniem sankcji finansowej (grzywna, administracyjna kara pieniężna) za przekroczenie dopuszczalnej prędkości a ostatecznym przypisaniem punktów z tego tytułu w ewidencji prowadzonej przez policję. W aktualnym stanie prawnym wniosek ten uzasadnia treść § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998, ze zm.). Natomiast w świetle ustawy nowelizującej wynika to z art. 130 ust. 1b pkt 2 (dodawanego przez art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej), który przewiduje obowiązek Inspekcji Transportu Drogowego przekazywania do tej ewidencji informacji w zakresie naruszeń przepisów ruchu drogowego stwierdzonych w drodze postępowania administracyjnego, w ramach którego w szczególności wymierzana jest kara pieniężna za przekroczenie dopuszczalnej prędkości. Dopiero po przeprowadzeniu tego postępowania oraz przekazaniu odpowiedniej informacji może nastąpić przypisanie punktów w ewidencji. Zatem jest ono uwarunkowane ostatecznym potwierdzeniem w ramach procedury administracyjnej naruszenia przepisów ruchu drogowego. Inna interpretacja nie wydaje się właściwa, ponieważ stwierdzenie naruszenia przepisów ruchu drogowego może nastąpić także na podstawie zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące obrazu pojazdu (por. art. 140a<sup>1</sup> ust. 1), a więc w sytuacji gdy inne podmioty niż Inspekcja Transportu Drogowego nie będą dysponowały wiedzą na temat przekroczenia dopuszczalnej prędkości.

Innymi słowy na określenie charakteru prawnego przypisania punktów za przekroczenie dopuszczalnej prędkości ma wpływ to, że jest ono bezpośrednią konsekwencją wymierzenia kary grzywny lub administracyjnej kary pieniężnej z tytułu naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości. Zatem istotną cechą przypisania punktów jest automatyzm tej kwalifikacji zachowania kierowcy. Wyklucza to możliwość uznania tego typu konsekwencji za sankcję karną, tak na gruncie obowiązującego stanu prawnego, jak i przewidzianego w ustawie zmieniającej. Organ Policji przypisujący punkty nie wymierza kary w odniesieniu do kierującego pojazdem, ale jedynie dokonuje kwalifikacji jego zdolności do uczestniczenia w ruchu. Jednocześnie w tym zakresie jest bezwzględnie związany ustaleniami dokonanymi wcześniej przez sąd lub Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Tym samym organ Policji określa w sposób niemalże „mechaniczny” konsekwencje ustalonego wcześniej przez inny organ władzy publicznej zachowania kierowcy.

Uwzględniając treść art. 114 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz art. 140 ust. 1 pkt 3 p.r.d., podkreślić należy, że celem wprowadzenia punktowej oceny naruszeń przepisów ruchu drogowego jest przede wszystkim – jak zauważył sam Trybunał – „przeciwdziałanie powtarzającym się naruszeniom dopuszczalnych prędkości”, a tym samym dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zatem celem tym nie jest odpłata za dokonany czyn (wyrządzenie dolegliwości sprawcy), czemu mają służyć przede wszystkim sankcje o charakterze karnym. Tutaj przeważają elementy profilaktyki i prewencji.

Podobny cel ma realizować kara pieniężna wynikająca z art. 140a<sup>1</sup> ust. 1 dodawanego do ustawy – Prawo o ruchu drogowym na mocy art. 1 pkt 10 ustawy zmieniającej. Nie można się jednak zgodzić z poglądem, że w tym przypadku „zakres ochrony interesu społecznego” jest taki sam jak ten, który wynika z mechanizmu przypisywania punktów. Jak słusznie stwierdza W. Kotowski, punkty służą poprawie bezpieczeństwa ruchu przez eliminowanie z udziału w nim na pewien czas kierujących często naruszających przepisy (zob. W. Kotowski,

*Ustawa Prawo o ruchu drogowym. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2002, s. 730). Wobec tego u podstaw powyższej regulacji legło założenie, że kierowca nieprzestrzegający przepisów ruchu drogowego nie daje gwarancji umiejętności kierowania pojazdem, co powinno skutkować przynajmniej czasowym (do momentu pozytywnego zweryfikowania kwalifikacji) niedopuszczeniem go do ruchu. Natomiast administracyjna kara pieniężna wymierzana z tytułu naruszeń w zakresie dopuszczalnej prędkości ma oddziaływać prewencyjnie, ale w sposób doraźny, w odniesieniu do sprawców, którzy rzadziej przekraczają dozwoloną prędkość, i nie jest konieczne wyłączenie ich udziału w ruchu.

### 3. Kwestia proporcjonalności ingerencji ustawodawcy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, depenalizując naruszenie przepisów ruchu drogowego polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jednocześnie ustalił wysoce restrykcyjny, nieproporcjonalny sposób karania. Pozbawił przy tym kierujących gwarancji procesowych, które zapewnia postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie ustanowił innych, adekwatnych instrumentów ochrony.

Dokonując oceny proporcjonalności ingerencji ustawodawczej w zakresie ustalenia konsekwencji naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących dopuszczalnej prędkości, należy odpowiedzieć na pytania: czy wprowadzana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. m.in. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142 i 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22). Wynika to stąd, że zakres i formy wszelkiej ingerencji ustawodawczej powinny być współmierne do zamierzonych celów (zob. orzeczenie TK z 4 kwietnia 1995 r., sygn. K 10/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 9).

W mojej ocenie, przewidziane w ustawie – Prawo o ruchu drogowym oraz w ustawie zmieniającej rozwiązania określające konsekwencje naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie dopuszczalnej prędkości służą zapewnieniu realizacji celu – poprawy bezpieczeństwa na drogach. Jednocześnie cel ten może zostać osiągnięty dopiero w sytuacji kumulacji konsekwencji w postaci ukarania administracyjną karą pieniężną oraz przypisywania za ten sam czyn punktów w ewidencji policji. Te dwa instrumenty stosowane łącznie stanowią komplementarne środki przeciwdziałania naruszeniom przepisów dotyczących prędkości w ruchu drogowym. Dla wielu kierowców groźba poniesienia kary pieniężnej (nawet dotkliwej) nie stanowi wystarczającego odstraszenia od naruszania porządku na drogach. Dopiero obawa przed utratą uprawnień do kierowania pojazdem, przynajmniej na pewien okres, powoduje dostosowanie prędkości poruszania się do tej, która obowiązuje na danym odcinku drogi.

Wprowadzenie systemu administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych z tytułu naruszenia dopuszczalnej prędkości oraz mechanizmu następczego przypisania punktów z pewnością usprawni i odformalizuje proces wymierzania kary finansowej ze względu na jej obiektywny charakter, który co do zasady wyłącza ocenę stosunku sprawcy do czynu (stopnia zawinienia). Na tym etapie szczególne okoliczności zdarzenia nie będą mogły rzutować na ocenę czynu (np. stan wyższej konieczności, błędna identyfikacja pojazdu), co będzie skutkowało automatyzmem i nieuchronnością kary. Ten „mechaniczny” sposób ustalania konsekwencji stwierdzonego naruszenia w trybie postępowania administracyjnego wynika z przyjęcia założenia, że przekroczenie dopuszczalnej prędkości jest kategorią fizyczną, a zatem ustalenie tego faktu potencjalnie nie rodzi poważniejszych trudności dowodowych. Jeśliby jednak takie wątpliwości powstały, to mogłyby zostać usunięte w ramach

postępowania zainicjowanego złożeniem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), w której to procedurze również obowiązuje zasada prawdy materialnej, nakładająca na organy administracji publicznej obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.), w tym w szczególności zmierzających do ustalenia faktu i okoliczności dokonania czynu przekroczenia dopuszczalnej prędkości. Wobec tego trudno zaakceptować pogląd Trybunału, że „regulacja postępowania nie daje możliwości skutecznego wykazania (...) okoliczności wskazujących na brak czynu czy też istnienie czynu (...), jednak determinowane stanem wyższej konieczności”.

Na wybór systemu administracyjnego ustalania konsekwencji przekroczeń dozwolonej prędkości, charakteryzującego się powyższym automatyzmem, prawdopodobnie miała wpływ jeszcze jedna okoliczność. Nie wydają się konieczne pogłębione badania, aby stwierdzić, że zestawienie liczby dokonanych naruszeń w zakresie dopuszczalnej prędkości z przypadkami, kiedy te naruszenia zostały spowodowane nadzwyczajnymi okolicznościami (np. jazda z ofiarą wypadku do szpitala), uzasadnia wniosek, zgodnie z którym sytuacje wyjątkowe stanowią bardzo niewielki odsetek naruszeń. Niemniej jednak w odniesieniu do takich przypadków nadzwyczajnych unormowania zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego przewidują możliwość wzruszenia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej z tytułu naruszenia dopuszczalnej prędkości ze względów „słusnościowych”. Zezwala na to art. 154 k.p.a., stanowiąc, że decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia (w tym przypadku wyłącznie przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego), jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W zakresie tych przesłanek ocenie organu administracyjnego mogą podlegać takie okoliczności, jak choćby stan wyższej konieczności, który zdeterminował przekroczenie dozwolonej prędkości. Wynik postępowania przeprowadzonego na gruncie art. 154 k.p.a. może oczywiście skutkować koniecznością usunięcia wpisu do ewidencji, jako że odpadła podstawa naliczenia punktów.

Konkludując, konieczna kumulacja konsekwencji naruszeń dopuszczalnej prędkości (administracyjna kara pieniężna i przypisanie punktów w ewidencji), potencjalny brak trudności dowodowych w zakresie ustalenia tych naruszeń oraz znikoma liczba sytuacji, gdy są one spowodowane nadzwyczajnymi okolicznościami, skutkuje stwierdzeniem, że kwestionowana w niniejszej sprawie regulacja nie narusza zasady proporcjonalności ingerencji ustawodawczej.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2009 r. w sprawie o sygn. Kp 4/09.