



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 13 lipca 2023 r.

Pozycja 57

WYROK

z dnia 4 lipca 2023 r.
Sygn. akt SK 23/21*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Świączkowski – przewodniczący
Stanisław Piotrowicz
Piotr Pszczółkowski
Jakub Stelina
Andrzej Zielenacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 4 lipca 2023 r., skargi konstytucyjnej M.P. o zbadanie zgodności:

art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.), w brzmieniu ukształtowaną ustawą z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970), w zakresie, w jakim „pozbawia osoby uprzednio posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy, prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia”, z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawia osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lipca 2023 r. w Dz. U. poz. 1312.

Ponadto p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 28 września 2020 r. (data nadania) M.P. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.; dalej: u.k.p.), w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie, w jakim „pozbawia osoby uprzednio posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy, prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia”, z art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Wyrokiem z 5 grudnia 2017 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy w K. uznał skarżącego za winnego popełnienia przestępstwa prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości i orzekł wobec niego m.in. środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, dla których wymagane jest prawo jazdy kategorii B, na okres 5 lat oraz obowiązek zwrotu dokumentu uprawniającego go do prowadzenia pojazdu do właściwego starostwa.

Wnioskiem z 15 maja 2018 r. skarżący wystąpił do Starosty M. o wydanie wtórnika prawa jazdy kategorii T. Otrzymał go 5 czerwca 2018 r. Z kolei we wniosku z 16 maja 2018 r. zażądał wydania wtórnika prawa jazdy kategorii: AM, A1, A2, A, B1, C1, C, C+E, B+E, C1+E, tj. uprawnień nieobjętych zakazem kierowania pojazdami. Decyzją z 5 czerwca 2018 r. (znak: [...]) Starosta M. odmówił skarżącemu wydania tego wtórnika. W uzasadnieniu wskazał, że zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. prawo jazdy nie może być wydane osobie, w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania zakazu. Przepis ten stosuje się wobec osoby ubiegającej się o wydanie prawa jazdy kategorii: AM, A1, A2, A, C1, C, D1, D oraz kategorii: B+E, C1+E, C+E, D1+E, D+E w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii B.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w T. (dalej: SKO), decyzją z 6 lipca 2018 r. (znak: [...]), utrzymało w mocy rozstrzygnięcie Starosty M., stwierdziwszy, że „orzeczony sądowo zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B jest wiążący dla właściwego starosty, ale w zakresie wynikającym z wiążących ten organ przepisów ustaw”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w R. wyrokiem z 28 listopada 2018 r., sygn. akt [...], oddalił skargę na decyzję SKO. Złożona przez skarżącego skarga kasacyjna również została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 kwietnia 2020 r., sygn. akt [...]. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego „przewidziana w art. 12 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. podstawa do nałożenia – niezależnej od sankcjonowania

karnoprawnego – sankcji administracyjnej nie narusza wskazanych w skardze kasacyjnej wzorców konstytucyjnych”.

1.2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2020 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez: 1) dokładne wyjaśnienie, w jaki sposób zakwestionowany w skardze przepis narusza prawo skarżącego do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd; 2) doręczenie, wraz z czterema kopiami, oryginału dokumentu lub jego kopii poświadczonej przez pełnomocnika skarżącego, potwierdzającego datę doręczenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 kwietnia 2020 r., tj. dokumentu, z którego jednoznacznie wynika data otrzymania przez skarżącego powyższego orzeczenia.

1.3. W piśmie z 4 stycznia 2021 r. skarżący wykonał wezwanie.

1.4. Zdaniem skarżącego art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. naruszają zasadę *ne bis in idem*, czyli zakazu ponownego karania za to samo zdarzenie (art. 2 Konstytucji), podziału i równowagi władzy ustawodawczej i sądowniczej (art. 10 Konstytucji), wyłącznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy (art. 175 ust. 1 Konstytucji), a także prawa każdego do „sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd” (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Sankcja administracyjna w postaci odmowy zwrotu prawa jazdy jest bowiem wymierzana z tytułu skazania za wykroczenie lub przestępstwo drogowe w sytuacji, gdy orzeczono już środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju innego niż ten, w zakresie którego organ odmawia zwrotu zatrzymanego prawa jazdy.

Ustawodawca pozostawił sądowi rozstrzygnięcie, czy wobec sprawcy należy orzec zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych, czy też z uwagi na ważkie – stwierdzone w konkretnej sprawie – okoliczności ograniczyć zakres tego zakazu. To zatem w sprawie karnej sąd powszechny dokonuje oceny, w jakim wymiarze należy orzec wobec sprawcy czynu zabronionego obligatoryjny, względnie fakultatywny, zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych i miarkuje zakres jego zastosowania. Z kolei w art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. ustawodawca w istocie rozszerza orzeczony przez sąd powszechny zakaz. Przewidziana w art. 12 ust. 2 pkt 2 u.k.p. sankcja – w zakresie skutków, jakie wywiera wobec kierującego – jest więc tożsama z orzeczonym środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów, których dotyczy prawo jazdy kategorii B, AM, A1, A2, A, C1, C, D1, D, B+E, C1+E, C+E, D1+E, D+E, gdyby taki środek karny został przez sąd powszechny orzeczony. Sankcja ta ma charakter represyjny i przede wszystkim zaostrza wymierzaną przez sąd sankcję karną.

W ocenie skarżącego zaskarżona regulacja ingeruje w treść orzeczenia sądu, który uznał, że w realiach danej sprawy i odnośnie do konkretnego sprawcy wystarczające będzie ograniczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do pojazdów określonego rodzaju. W odniesieniu do osób ubiegających się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii uprzednio posiadanych, a nieobjętych orzeczonym środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, czyni ona iluzorycznym prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, ponieważ mechanicznie i bezrefleksyjnie zaostrza dolegliwość środka karnego wymierzanego przez sąd powszechny, a jednocześnie wyłącza to zaostrzenie spod jakiegokolwiek realnej kontroli sądowej, w tym kontroli sądu administracyjnego w zakresie proporcjonalności obostrzenia i co za tym idzie sprawiedliwości rozstrzygnięcia. Organ administracji decydujący o zwrocie zatrzymanego prawa jazdy nie bierze pod uwagę szczególnych okoliczności dotyczących zdarzenia bądź sprawcy, co może prowadzić do wymierzenia obywatelowi sankcji o dolegliwości nieproporcjonalnej do spowodowanego przez niego zagrożenia dla bezpieczeństwa w obszarze

prawem chronionym, to jest dla bezpieczeństwa w ruchu lądowym. Taka nadmiernie dolegliwa sankcja administracyjna, obligatoryjnie stosowana przez organy administracji, finalnie nie jest w żaden sposób weryfikowana przez sąd administracyjny, którego kognicja ograniczona jest jedynie do badania legalności decyzji, a nie jej celowości bądź proporcjonalności.

2. Postanowieniem z 21 kwietnia 2021 r., sygn. Ts 142/20, OTK ZU B/2021, poz. 108, Trybunał Konstytucyjny postanowił nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2021 r. skarga została zarejestrowana pod sygn. akt SK 23/21.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich, w piśmie z 30 czerwca 2021 r. (znak: V.511.294.2021.JK), poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. Prokurator Generalny, w piśmie z 4 sierpnia 2021 r. (sygn. akt PK VIII TK 55.2021), wniósł o orzeczenie, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p., w brzmieniu ukształtowanym ustawą zmieniającą, w zakresie, w jakim zakazuje wydania osobie ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, wobec której orzeczono środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych kategorią B, w okresie obowiązywania tego zakazu, prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, C1, C, C+E, B+E oraz C1+E, jest zgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*.

W pozostałym zakresie Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

6. W imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który w piśmie z 16 grudnia 2022 r. (znak: BAS-WAK-1789/21) wniósł o stwierdzenie, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p., w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, w zakresie, w jakim pozbawia osoby uprzednio posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do tych pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą *ne bis in idem*.

Ponadto Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 10 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, a w zakresie dotyczącym badania ich zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji ze względu na zbędność wydania wyroku.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli m.in. pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że skarga konstytucyjna stanowi środek ochrony konstytucyjnych wolności lub praw, którego rozpatrzenie uwarunkowane zostało spełnieniem szeregu przesłanek określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a uszczegółowionych w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Składu Trybunału rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte na etapie kontroli wstępnej w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. Choć skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu, w ramach którego Trybunał bada, czy odpowiada ona warunkom formalnym i czy nie jest oczywiście bezzasadna, to jednak zakończenie tego etapu formalnej weryfikacji skargi nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia dokonywanej na kolejnym etapie postępowania sądowokonstytucyjnego. Przekazanie skargi konstytucyjnej po zakończeniu jej wstępnej kontroli do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpatrzenia. Trybunał, rozpoznając taką sprawę, nie jest związany stanowiskiem zajęтым na etapie wstępnego rozpoznania. Kontrolując istnienie pozytywnych przesłanek procesowych oraz brak przesłanek ujemnych, może również dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (zob. np. postanowienia TK z: 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; 10 marca 2015 r., sygn. SK 65/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 35; 18 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/18, OTK ZU A/2018, poz. 82 i 3 grudnia 2020 r., sygn. SK 27/17, OTK ZU A/2020, poz. 68).

2. Przedmiot kontroli.

2.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.t.p.TK przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej. W skardze konstytucyjnej nie można skutecznie kwestionować zgodności z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego bez wcześniejszego ich zastosowania w konkretnej sprawie skarżącego. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które były podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej (zob. wśród wielu, postanowienia TK z: 17 listopada 1999 r., sygn. SK 17/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 168; 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 28 lipca 2015 r., sygn. SK 14/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 119 oraz 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU A/2018, poz. 17).

2.1.1. Przedmiotem skargi konstytucyjnej mogą być tylko takie przepisy, które po pierwsze – stanowią normatywną podstawę wydanego w sprawie skarżącego ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji, po drugie – których treść normatywna stanowi

przyczynę naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw przysługujących skarżącemu. Innymi słowy – przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego są nie akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane. Trybunał Konstytucyjny jest powołany do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją aktów normatywnych, w celu wyeliminowania z systemu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją. Nie leży natomiast w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego kontrola prawidłowości ustaleń sądów (organów administracji publicznej) ani sprawowanie kontroli sposobu wykładni obowiązujących przepisów, ich stosowania lub niestosowania przez sądy (organy administracji publicznej) orzekające w indywidualnych sprawach (zob. postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42 i 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU A/2019, poz. 28).

2.1.2. Ustawodawca nałożył na skarżącego m.in. obowiązek określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK).

2.2. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie są art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2023 r. poz. 622, ze zm.; dalej: u.k.p.).

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. „Prawo jazdy nie może być wydane osobie w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu”.

W myśl art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p. „Przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się także wobec osoby ubiegającej się o wydanie lub zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także o przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy kategorii:

2) AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B;

3) B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D”.

2.3. Zaskarżone przepisy były podstawą prawną wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o ich zastosowaniu wobec skarżącego w swoim wyroku i definitywnie przesądził o jego konstytucyjnych wolnościach, prawach i obowiązkach.

2.4. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest norma prawna dekodowana z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p.

3. Wzorce kontroli.

3.1. W niniejszym postępowaniu obok rekonstrukcji przedmiotu kontroli należało również zweryfikować wzorce kontroli, ponieważ nie każdy przepis Konstytucji powołany w skardze konstytucyjnej może nim być.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej wskazano następujące wzorce kontroli: art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

3.2. Jak wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skarga konstytucyjna jest dopuszczalna tylko w sytuacji, gdy zostały naruszone wolności lub prawa konstytucyjne. Naruszenie musi przy tym nastąpić na skutek tego, iż akt normatywny, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie krzywdzące skarżącego, jest niezgodny z normą konstytucyjną gwarantującą określoną wolność lub prawo. W konsekwencji nie każdy przepis Konstytucji może być wzorcem kontroli w postępowaniu wszczętym na skutek skargi. Zakres wzorców w tym postępowaniu ogranicza się do przepisów statuujących wolności lub prawa, a zatem – będących podstawą normy prawnej adresowanej do obywatela, kształtującej jego sytuację prawną i dającej mu możliwość wyboru zachowania (zob. wyrok TK z 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

W szczególności nie stanowią właściwego wzorca normy ogólne, określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, narzucające mu pewien sposób regulowania dziedzin życia (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2002 r., sygn. SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53).

Powołane przez skarżącego art. 10 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji mają charakter ustrojowy, nie statuują konstytucyjnych wolności lub praw jednostki i w sprawach wszczętych w trybie skargi konstytucyjnej mogą tylko dopełniać podstawowe wzorce kontroli (por. np. wyroki z 13 grudnia 2005 r., sygn. SK 53/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 134 i 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7). W *petitum* skargi skarżący wskazał je jako samodzielne wzorce kontroli. Z kolei w uzasadnieniu skargi zostały one przywołane przede wszystkim dla wzmocnienia zarzutu niezgodności zaskarżonych regulacji z art. 45 Konstytucji, który statuuje konstytucyjne prawo do sądu. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzyć postępowanie w zakresie kontroli zgodności zaskarżonych przepisów z art. 10 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji.

3.3. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną art. 2 Konstytucji może być samoistnym wzorcem tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym przepisie Konstytucji (zob. postanowienie z 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Natomiast jeśli skarżący odwołuje się do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli. W niniejszym postępowaniu art. 2 Konstytucji został powołany jako samodzielny wzorzec kontroli wyrażający zakaz podwójnego karania za ten sam czyn, tj. zasadę *ne bis in idem*.

3.4. Konkludując, za dopuszczalne wzorce kontroli w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny, który występuje w niniejszej sprawie, dotyczy zgodności z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji pozbawiania osób posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich zakazu ich prowadzenia.

5. Zaskarżone przepisy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

5.1. Zaskarżone przepisy wielokrotnie były interpretowane przez sądy administracyjne. W judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) utrwaliła się wykładnia art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 u.k.p., w myśl której sankcja administracyjna w postaci decyzji o odmowie wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w zakresie kategorii, co do której sąd karny nie orzekł zakazu prowadzenia pojazdów, wykracza poza treść orzeczonego w wyroku karnym środka karnego i nie pozostaje z nim w bezpośrednim związku. To treść art. 12 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 12 ust. 2 pkt 2 u.k.p. powoduje, że właściwy organ nie może wydać lub zwrócić dokumentu prawa jazdy innych kategorii w okresie obowiązywania orzeczonego przez sąd karny zakazu prowadzenia pojazdów obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B. Konsekwencje wynikające wprost z przepisów prawa karnego pociągają za sobą również skutki na płaszczyźnie prawa administracyjnego, w postaci przewidzianych w nim sankcji. Odmowa zwrotu prawa jazdy nie może być w związku z tym uznana za sprzeczną z treścią wyroku karnego. Wolą ustawodawcy było wywołanie dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej przez uniemożliwienie osobie z orzeczoną zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii, i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania pojazdami wszystkich kategorii. Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B pozbawia wszelkich kategorii praw jazdy wymienionych w ustawie.

W ocenie NSA za taką interpretacją przemawia wykładnia nie tylko językowa, która ma pierwszeństwo przed innymi metodami interpretowania przepisów prawa, lecz także wykładnia celowościowa. *Ratio legis* zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, zwłaszcza jeżeli uczynili to, znajdując się w stanie nietrzeźwości. Trudno sobie wyobrazić, że racjonalny ustawodawca, pozbawiając prawa do kierowania pojazdami osobowymi, zezwoliłby na prowadzenie pojazdów ciężarowych lub ciężarowych z przyczepą (por. np. wyroki NSA z: 29 października 2015 r., sygn. akt I OSK 382/14; 15 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 2514/14; 13 października 2017 r., sygn. akt I OSK 3181/15; 17 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 226/16; 6 lutego 2018 r., sygn. akt I OSK 1860/17; 17 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1985/17; 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 4400/18; 4 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2575/19; 17 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1172/20; powołane orzeczenia pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

5.2. NSA wskazał również, że po zmianie art. 12 ust. 2 u.k.p. ustawą z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. poz. 970, ze zm.) bezsporne jest, że przepis ten odnosi się także do tych osób, które ubiegają się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy potwierdzającego istnienie posiadanych wcześniej uprawnień oraz – jak w przypadku skarżącego – o wydanie wtórnika takiego prawa jazdy. Ustawodawca wprost wskazał w art. 12 ust. 2 u.k.p., że art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. stosuje się nie tylko do osoby ubiegającej się o wydanie prawa jazdy określonej kategorii, lecz także do osoby ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, jak też o przywrócenie uprawnienia danej kategorii. W zmienionym stanie prawnym, z wyraźnej woli ustawodawcy, skutki zdarzenia prawnego, jakim jest prawomocny wyrok zakazujący prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie określonej kategorii, zostały więc rozciągnięte na inne uprawnienia do prowadzenia pojazdów, zarówno względem osób ubiegających się o prawo jazdy tej innej kategorii, jak i już dysponujących takim prawem jazdy. Artykuł 12 ust. 2 u.k.p. w sposób jednoznaczny dotyczy zarówno sytuacji wydania po raz pierwszy w drodze decyzji administracyjnej prawa jazdy określonej kate-

gorii, jak i zwrotu prawa jazdy już posiadanego przez kierowcę i zatrzymanego (zob. np. wyroki NSA z: 9 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 678/14; 6 września 2016 r., sygn. akt I OSK 2769/14; 17 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 226/16; 15 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 2711/17; 12 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 1098/19 i 21 września 2021 r., sygn. akt I OSK 4340/18).

5.3. Ponadto NSA zwracał uwagę, że na mocy powyższych przepisów u.k.p. skutek zdarzenia prawnego, jakim jest skazanie prawomocnym wyrokiem, w którym orzeczono wobec danej osoby zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie danej kategorii, może być rozciągnięty na inne jej uprawnienia do prowadzenia pojazdów, przy czym skutki te dotyczą zarówno ubiegającego się o wydanie prawa jazdy określonej kategorii, jak i dysponującego już takim dokumentem. Samo jednak skazanie strony i orzeczenie wobec niej środka karnego może wywoływać różne, niezależne od siebie skutki prawne na gruncie innych niż prawo karne gałęzi prawa. Artykuł 12 ust. 2 u.k.p. nie pozostawia wątpliwości, że wolą ustawodawcy było wywołanie w tym wypadku dodatkowej, niezależnej od sankcji karnej, sankcji administracyjnej przez uniemożliwienie osobie z orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów podstawowych kategorii, odzyskania dokumentu umożliwiającego kierowanie pojazdami innych kategorii, i to nawet wówczas, gdy sąd karny nie pozbawił skazanego uprawnień do kierowania nimi.

Zdaniem NSA zakaz wydania prawa jazdy określonej kategorii (innej niż określonej w wyroku karnym) nie jest kolejną karą za to samo przewinienie i nie zapada w ramach tej samej sprawy. Za taką interpretacją, jak i zastosowaniem w sprawie wymienionych przepisów, przemawia nie tylko rygoryzm przepisów i zasad ruchu drogowego, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom ruchu drogowego i ochronie w szczególności wartości nadrzędnych, takich jak życie i zdrowie ludzkie, a także art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczający ustanowienie w ustawie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w sytuacji, 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Bez systemu sankcjonowania działań godzących w tę wartość, jej ochrona nie byłaby możliwa. Regulacja zawarta w art. 12 ust. 2 u.k.p. ma bardzo istotne uzasadnienie celowościowe. Jej intencją jest czasowe wykluczenie z ruchu drogowego tych kierowców, którzy swoim zachowaniem wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji, zwłaszcza jeżeli uczynili to, znajdując się w stanie nietrzeźwości. Z punktu widzenia racjonalności ustawodawcy, jak również chronionej konstytucyjnie wartości bezpieczeństwa publicznego, nie da się zaakceptować sytuacji, w której osoba naruszająca w bardzo poważnym stopniu zasady ruchu drogowego, mogłaby nadal być uczestnikiem tego ruchu, prowadząc bez ograniczeń pojazdy wymagające wyższej kategorii uprawnień, niż te, których czasowo została pozbawiona (por. np. wyroki NSA z 30 stycznia 2019 r., sygn. akt I OSK 2834/17 i 21 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1882/18).

Według NSA organ administracji publicznej działający na podstawie art. 12 ust. 2 u.k.p. nie ingeruje w prawomocny wyrok sądu karnego. To właśnie prawomocny wyrok sądu karnego, orzekający zakaz prowadzenia pojazdów danej kategorii leży u podstaw możliwości zastosowania przez organ art. 12 ust. 2 u.k.p. Adresatem tego przepisu jest właśnie organ administracji publicznej, a sfera jego stosowania nie dotyczy sankcji karnej, o której rozstrzygał sąd powszechny. Choć obie sfery są ze sobą w tym przypadku funkcjonalnie powiązane, sprawa rozstrzygana przez organ administracji jest sprawą odrębną od sprawy zakończonej wyrokiem karnym. Sposób orzekania sądu karnego w sprawie zagrożonej sankcją zakazu prowadzenia pojazdów jest determinowany specyfiką sankcji karnej, która musi być bardzo ściśle powiązana z zachowaniem sprawczym. Stosowanie art. 12 ust. 2 u.k.p. przez organy

administracji publicznej opiera się na zupełnie innych przesłankach, gdyż chodzi tu nie o sankcję karną, lecz o ochronę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Decyzja organu administracji konkretyzuje jedynie obowiązujące zakazy, wynikające z przepisów u.k.p., a które to dolegliwości są jedynie dalszym skutkiem orzeczonego wobec strony przez sąd karny środka karnego. Organy administracji działają w granicach prawa, a nie w granicach wyroku karnego. Wyrok taki ma oddziaływanie indywidualne, a ustawa *erga omnes*. Ocena legalności dokonywana przez sądy administracyjne uwzględnia stosowanie ustaw, a nie wyroków karnych. Wyroki co do zasady nie tworzą prawa, lecz stanowią akt stosowania prawa (zob. np. wyroki NSA z 8 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 20/17 i 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 4400/18).

5.4. Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148), NSA wskazywał, że ustawodawca dysponuje znaczną swobodą regulacyjną w zakresie wyboru form, metod oraz drogi prawnego sankcjonowania tych nielegalnych zachowań adresatów norm, które ze względu na przyjęte założenia i cele polityki państwa oraz zasady i wartości konstytucyjne wymagają odpowiedniej i niezadko skumulowanej reakcji prawodawczej. Jeżeli więc przyjęte rozwiązania ustawodawcze nie naruszają w sposób oczywisty norm, zasad i wartości konstytucyjnych (w tym zasad proporcjonalności, równości lub sprawiedliwości społecznej), to brak jest podstaw do podważania ustawodawczych wyborów aksjologicznych i normatywnych. Wymierzenie sankcji na drodze administracyjnej (nawet jeśli jest to sankcja za ten sam czyn, który został prawomocnie osądzony na drodze karnosądowej) nie wyłącza w tym zakresie kontroli sądowoadministracyjnej, która gwarantuje nie tylko prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), lecz także zapewnia sądowy wymiar sprawiedliwości w sprawach administracyjnych (art. 175 ust. 1 w związku z art. 184 Konstytucji). Nie są również uzasadnione próby konstruowania konstytucyjnego zakazu kumulacji sankcji karnej i administracyjnej za ten sam czyn (zasada *ne bis in idem*). Konstytucja nie zawiera bowiem przepisów bezpośrednio statuujących tę zasadę, inaczej niż czynią to postanowienia umów międzynarodowych wiążących Polskę: art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22 listopada 1984 r. w Strasburgu (Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364) i art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, s. 389). Nawet jeśli w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada *ne bis in idem* jest uznawana za szczegółową zasadę konstytucyjną wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) lub za element konstytucyjnego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji) i konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), to nie należy zapominać, że nie jest uprawnione aprioryczne wnioskowanie, iż kumulacja sankcji karnej i administracyjnej za ten sam czyn jest konstytucyjnie zabroniona. Zasada *ne bis in idem* w sensie ścisłym ma zastosowanie wtedy, gdy w stosunku do osoby uprzednio ukaranej za popełnienie czynu zabronionego przez prawo karne wszczyna się postępowanie karne dotyczące tego samego czynu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje także szersze rozumienie zasady *ne bis in idem*, które obejmuje nie tylko wypadki ponownego wymierzenia sankcji *stricte* karnej za ten sam czyn, lecz także te wypadki, w których dochodzi do zbiegu sankcji karnej i sankcji administracyjnej, która ma charakter wybitnie represyjny, pełniąc *de facto* funkcję sankcji karnej. Oceniając treść kwestionowanej regulacji ustawowej w świetle orzecznictwa trybunalskiego, nie sposób przyjąć, że kumulacja sankcji karnej w postaci zakazu prowadzenia pojazdów określonych kategorii oraz sankcji administracyjnej w postaci zakazu wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy w odniesieniu do prawa jazdy kategorii odmiennych niż objęte zakazem wynikającym z wyroku karnego stanowi przejaw naruszenia zasady *ne bis in idem* w ujęciu szerokim. Sankcja administracyjna odnosi się bowiem do tych kategorii prawa jazdy, które nie były objęte prawomocnym wyrokiem karnym, a ponadto realizuje ona odmienne

funkcje i cele. Nie są to zasadniczo cele i funkcje represyjne (odwetowe), lecz prewencyjne i zabezpieczające. Trzeba również zwrócić uwagę na zupełnie odmienny przedmiot sankcji karnej i administracyjnej. O ile wyrok karny obejmujący środek karny zakazu prowadzenia pojazdu odnosi się wprost do uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych określonych kategorii, o tyle decyzja o odmowie wydania prawa jazdy lub o odmowie zwrotu zatrzymanego prawa jazdy ma za przedmiot jedynie uprawnienie do uzyskania lub odzyskania dokumentu potwierdzającego uprawnienie do kierowania pojazdami określonej kategorii. Nie ma zatem w tym zakresie tożsamości sankcji o identycznym (represyjnym) i skierowanym na te same uprawnienia charakterze (zob. np. wyroki NSA z: 12 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 1612/18; 14 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1336/17; 16 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 2092/19; 17 listopada 2020 r., sygn. akt I OSK 1172/20 i 18 stycznia 2022 r., sygn. akt I OSK 192/19).

6. Zakaz prowadzenia pojazdów jako środek karny.

6.1. Zakaz prowadzenia pojazdów jest jednym ze środków karnych przewidzianych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.; dalej: k.k. lub kodeks karny). Środek karny zakazu prowadzenia pojazdów od czasu wejścia w życie k.k. był wielokrotnie nowelizowany, przy czym każda z nowelizacji zmierzała do zwiększenia surowości tego środka, polegającej bądź to na rozszerzeniu podstaw orzekania, bądź to zmianie okresu, na który można go orzekać (przesuwając również dolną granicę), a w końcu na wprowadzaniu coraz to nowych przypadków, w których orzeczenie tego środka karnego staje się obligatoryjne. W doktrynie prawa karnego wskazuje się, że środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów ma za zadanie ochronę bezpieczeństwa w komunikacji. Pełni więc istotną funkcję prewencyjną, a jednocześnie jest środkiem karnym o bardzo dużym natężeniu funkcji represyjnej. *Ratio legis* zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji (zob. W. Górowski, M. Szewczyk, uwagi do art. 42, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz do art. 1-52*, t. 1, cz. 1, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2016; K. Lipiński, uwagi do art. 42, [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, red. J. Giezek, Warszawa 2021).

6.2. Zakaz prowadzenia pojazdów może być orzeczony jako: 1) zakaz prowadzenia pojazdów określonego rodzaju (art. 42 § 1 i 2 k.k.), 2) zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów (art. 42 § 2, 3 i 4 k.k.), 3) zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych (art. 42 § 1a k.k.).

6.3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.; dalej: p.r.d.) zawiera definicje legalne pojazdu, pojazdu silnikowego i motoroweru. I tak, pojazdem jest środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszyna lub urządzenie do tego przystosowane, z wyjątkiem urządzenia wspomagającego ruch (art. 2 pkt 31 p.r.d.), pojazdem silnikowym – pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru, pojazdu szynowego, roweru, wózka rowerowego, hulajnogi elektrycznej, urządzenia transportu osobistego i wózka inwalidzkiego (art. 2 pkt 32 p.r.d.), motorowerem zaś – pojazd dwu- lub trójkołowy zaopatrzony w silnik spalinowy o pojemności skokowej nieprzekraczającej 50 cm³ lub w silnik elektryczny o mocy nie większej niż 4 kW, którego konstrukcja ogranicza prędkość jazdy do 45 km/h (art. 2 pkt 46 p.r.d.). Kodeksowe pojęcie pojazdu mechanicznego należy z kolei wyklądać autonomicznie. Przyjmuje się przy tym powszechnie, że jest to pojęcie szersze zakresowo od pojazdu silnikowego, obejmujące wszelkie pojazdy wyposażone w silnik i wprowadzane za jego pomocą w ruch, jak również pojazdy

szynowe zasilane z trakcji elektrycznej (zob. W. Górowski, M. Szewczyk, uwagi do art. 42, *op. cit.*; K. Lipiński, uwagi do art. 42, *op. cit.* oraz uchwała SN całej Izby Karnej z 28 lutego 1975 r., sygn. akt V KZP 2/74, OSNKW nr 3-4/1975, poz. 33; wyrok SN z 4 lutego 1993 r., sygn. akt III KRN 254/92, OSP nr 10/1993, poz. 198 i uchwała SN (7) z 12 maja 1993 r., sygn. akt I KZP 9/93, OSNKW nr 5-6/1993, poz. 27).

6.4. O zakresie zakazu prowadzenia pojazdów orzeka sąd powszechny (sąd karny), biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy. Sąd Najwyższy (dalej: SN) w swoim orzecznictwie zwracał uwagę na konieczność zachowania związku między zakresem orzekanego zakazu a rodzajem pojazdu, jakim poruszał się sprawca. W wyroku z 10 stycznia 2007 r., sygn. akt III KK 437/06, SN stwierdził, że do zakresu orzeczenia o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych w pierwszej kolejności powinno wchodzić uprawnienie do prowadzenia pojazdu tego rodzaju, którym sprawca dopuścił się przestępstwa (OSNKW nr 3/2007, poz. 29). Odnotować należy ponadto, że w wyroku z 20 marca 2014 r., sygn. akt III KK 461/13, SN wyraził pogląd, iż orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych innego rodzaju niż ten, do którego należał pojazd prowadzony przez sprawcę, pozostaje w oczywistej sprzeczności z istotą tego zakazu i stanowi rażącą obrazę art. 42 k.k. (Lex nr 1455439).

6.5. Również ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.; dalej: k.w. lub kodeks wykroczeń) przewiduje w art. 28 jako środek karny zakaz prowadzenia pojazdów. Zgodnie z art. 29 § 2 k.w., orzekając zakaz prowadzenia pojazdów, określa się rodzaj pojazdu, którego zakaz dotyczy.

6.6. Środek karny zakazu prowadzenia pojazdów orzekany jest przez sądy powszechne na podstawie przepisów k.k. oraz k.w. w zależności od rodzaju popełnionego przez sprawcę czynu zabronionego pod groźbą kary, a jego orzeczenie może mieć charakter obligatoryjny (art. 42 § 1a, 2, 3 i 4 k.k., art. 87 § 3 k.w.) albo fakultatywny (art. 42 § 1 k.k., art. 87 § 4 k.w.).

6.7. Zgodnie z art. 182 § 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 127; dalej: k.k.w.) w razie orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów sąd przesyła odpis wyroku odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego właściwemu dla miejsca zamieszkania skazanego. Organ, do którego przesłano orzeczenie zawierające zakaz prowadzenia pojazdów, zobowiązany jest, stosownie do art. 182 § 2 k.k.w., cofnąć uprawnienia do ich prowadzenia w orzeczonym zakresie oraz nie może wydać tych uprawnień w okresie obowiązywania zakazu. Artykuł 182 § 2 k.k.w. koresponduje z art. 103 ust. 1 pkt 4 u.k.p., zgodnie z którym starosta wydaje decyzję administracyjną o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami w przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów.

7. Kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą *ne bis in idem* wynikająca z art. 2 Konstytucji.

7.1. Skarżący wskazał, że zaskarżone przepisy prowadzą do naruszenia zasady *ne bis in idem*, ponieważ na ich podstawie dochodzi do ukarania sprawcy za ten sam czyn środkiem karnym zakazu prowadzenia pojazdu, a następnie sankcją w postaci pozbawienia prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia. Jako wzorzec kontroli w kontekście sformułowanego zarzutu skarżący wskazał art. 2 Konstytucji.

7.2. W Konstytucji nie ma wprost wyrażonej zasady *ne bis in idem*. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada ta wyprowadzana jest przede wszystkim z art. 2 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada *ne bis in idem* należy do fundamentalnych zasad prawa karnego i jest elementem zasady państwa prawnego (zob. wyrok TK z 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 103). Trybunał wyraził także pogląd, że zasada *ne bis in idem* stanowi jeden z elementów prawa do sądu, przejawiający się w zapewnieniu rzetelnej i sprawiedliwej procedury sądowej (zob. wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. P 26/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 42).

Zasada *ne bis in idem* ma dwa aspekty. Pierwszy – proceduralny, który wyraża się w zakazie wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą. Drugi aspekt polega na zakazie podwójnego (wielokrotnego) karania w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą. Wielokrotne karanie tej samej osoby za to samo zachowanie stanowi bowiem naruszenie zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego.

Funkcją zasady *ne bis in idem* jest z jednej strony ochrona praw osoby przed nadużyciem przez państwo *ius puniendi*, tj. ochrona osoby prawomocnie osądzonej w postępowaniu karnym przed ponownym postawieniem jej w stan oskarżenia w sprawie o ten sam czyn, z drugiej zaś ochrona powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych.

Z reguły zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie wtedy, gdy w stosunku do osoby uprzednio ukaranej za popełnienie czynu zabronionego przez prawo karne wszczyna się postępowanie dotyczące tego samego czynu. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje szerokie rozumienie zasady *ne bis in idem* obejmującej zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn nie tylko w odniesieniu do wymierzania kar za przestępstwo, lecz także w związku ze stosowaniem innych środków represyjnych, w tym sankcji administracyjnych, przy czym ocena, czy dany instrument prawny ma charakter sankcji, należy do Trybunału (zob. wyroki TK z: 18 listopada 2010 r., sygn. P 29/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 104; 12 kwietnia 2011 r., sygn. P 90/08, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 21; 15 października 2013 r., sygn. P 26/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99 i 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 148).

Trybunał zwracał uwagę, że sama możliwość pociągnięcia jednostki do odpowiedzialności w dwóch różnych postępowaniach o charakterze sankcyjnym nie oznacza, że naruszona została zasada *ne bis in idem*. Uznawał na przykład, że pociągnięcie osoby do odpowiedzialności karnej za popełnienie przestępstwa nie zamyka drogi do pociągnięcia tej samej osoby za ten sam czyn do odpowiedzialności dyscyplinarnej (zob. wyrok TK z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63).

Istotny jest bowiem także charakter i cel określonego rodzaju odpowiedzialności o charakterze karnym. Odmienności poszczególnych rodzajów odpowiedzialności mogą wykluczać bowiem naruszenie zasady *ne bis in idem*.

Na powyższą zależność zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w sprawie dotyczącej kumulacji dodatkowego zobowiązania podatkowego z odpowiedzialnością karnoskarbową. Stwierdzając brak naruszenia zasady *ne bis in idem*, Trybunał podkreślił m.in. inny cel dodatkowego zobowiązania podatkowego w stosunku do odpowiedzialności za czyn zabroniony na gruncie prawa karnego skarbowego (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 1998 r., sygn. K 17/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 30).

W ocenie Trybunału procedura weryfikacji, czy określone przepisy naruszają zasadę *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego (wielokrotnego) pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie, powinna przebiegać dwuetapowo. Po pierwsze, należy ustalić, czy określone środki przewidziane przez ustawodawcę jako reakcja na okre-

ślone zachowanie jednostki mają charakter sankcji. Po drugie, jeżeli dwa środki lub więcej środków mają taki charakter, konieczna jest weryfikacja, czy realizują one te same, czy odmiennie cele. Realizacja identycznych celów przez różne środki o charakterze sankcji winna co do zasady prowadzić do wniosku o naruszeniu zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 21 października 2014 r., sygn. P 50/13, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103).

W wyroku z 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, wydanym w pełnym składzie, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podstawowym kryterium odróżniania sankcji karnych i sankcji administracyjnych jest zasadnicza (główna) funkcja, przesądzająca o istocie sankcji, która może oprócz tego realizować inne funkcje i cele. Trybunał za główną funkcję sankcji karnej uznaje represję, czyli odpłatę za popełniony czyn, natomiast w przypadku sankcji administracyjnej jako główną funkcję wskazuje szeroko rozumianą prewencję. Trybunał dostrzega poza główną funkcją sankcji administracyjnej, czyli prewencją, również jej funkcję dopełniającą lub uboczną, którą określa jako represyjną. Zarówno sankcja administracyjna, jak i sankcja karna, pełnią funkcje represyjną i prewencyjną, z tym że w przypadku sankcji karnej funkcja represyjna jest funkcją główną, a w przypadku sankcji administracyjnych funkcją główną jest funkcja prewencyjna.

7.3. Stwierdzenie naruszenia zasady *ne bis in idem* wymaga zatem ustalenia, czy za ten sam czyn dwukrotnie nakładana jest sankcja będąca w istocie sankcją karną. Odnosząc przedstawione ustalenia do rozpatrywanej sprawy, w szczególności charakterystykę sankcji w postaci decyzji o odmowie wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy i sankcji zakazu prowadzenia pojazdu, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżone przepisy są niezgodne z wynikającą z zasady państwa prawnego zasadą *ne bis in idem*.

Skarżący za ten sam czyn zabroniony, tj. prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, został ukarany dwukrotnie: przez sąd na podstawie art. 42 § 2 i art. 43 § 1 k.k. środkiem karnym w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, dla których wymagane jest prawo jazdy kategorii B na okres pięciu lat oraz przez starostę na podstawie zaskarżonych przepisów odmową wydania prawa jazdy kategorii AM, A1, A2, A, B1, C1, C, C+E, B+E, C1+E.

Formalnie sankcje te przynależne są do dwóch różnych reżimów prawnych – środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych jest sankcją karną, odmowa wydania prawa jazdy określonych kategorii jest sankcją administracyjną. W istocie jednak obie te sankcje charakteryzują się podobnym stopniem dolegliwości, realizują ten sam cel – ochronę bezpieczeństwa w komunikacji i pełnią zbliżone funkcje – prewencyjną i represyjną.

W szczególności Trybunał Konstytucyjny za nieuzasadniony uznał pogląd, że podstawą stosowania obu sankcji są różne zdarzenia: sąd karny orzeka środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych w razie popełnienia określonych przestępstw albo wykroczeń, z kolei organ administracji odmawia wydania prawa jazdy albo zwrotu prawa jazdy określonych kategorii innych niż orzeczone przez sąd. Pierwotnym zdarzeniem, z którym wiążą konsekwencje prawne zarówno przepisy prawa karnego, jak i administracyjnego, jest czyn będący przestępstwem albo wykroczeniem przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Nie można zgodzić się również z twierdzeniem, że nie ma tożsamości sankcji w przypadku zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych i odmowy wydania prawa jazdy albo zwrotu zatrzymanego prawa jazdy określonych kategorii. W istocie sankcje te są tożsame, ponieważ odmowa wydania prawa jazdy albo zwrotu zatrzymanego prawa jazdy prowadzi do takiego samego skutku jak zakaz prowadzenia pojazdu, czyli pozbawienia możliwości legalnego kierowania określonymi pojazdami.

Ustalenia te mają potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2016 r., sygn. K 24/15, OTK ZU A/2016, poz. 77, stwierdzającym zgodność z zasadą

ne bis in idem art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w związku z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a p.r.d. w zakresie, w jakim przewidują stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że „Kumulatywne stosowanie sankcji nie może stanowić wyrazu nieproporcjonalnej (nadmiernej) ingerencji w prawa i wolności jednostki. Ustawodawca powinien również dostosować rodzaj sankcji (i co za tym idzie procedurę jej stosowania) do specyfiki danego czynu i celów, które zamierza osiągnąć. W ramach swobody ustawodawczej mieści się sankcja administracyjna zatrzymania prawa jazdy. Kumulacja tej sankcji z karą wymierzaną w postępowaniu wykroczeniowym nie narusza zasady proporcjonalności (w aspekcie nadmierności), gdyż w postępowaniu wykroczeniowym za czyn ten przewidziana jest najłagodniejsza z kar, tj. grzywna. Ponadto w wypadku wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości kodeks wykroczeń nie przewiduje możliwości zastosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. Jest to środek, który niewątpliwie co do istoty jest tożsamy z sankcją administracyjną w postaci zatrzymania prawa jazdy. Skoro jednak ten środek karny nie jest przewidziany dla wykroczenia polegającego na przekroczeniu przez kierowcę dozwolonej prędkości, to nie można mówić o kumulacji takich samych sankcji”.

Trybunał Konstytucyjny zastrzegł zatem, że jego ocena kontrolowanych przepisów byłaby inna, gdyby przewidywały one stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, tj. przekroczenie dozwolonej prędkości, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.

7.4. Konkludując, Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim pozbawia osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z zasadą *ne bis in idem*, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

8. Kwestia zgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8.1. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej eksponowane są w szczególności argumenty odnoszące się do wymierzenia sankcji administracyjnej pozbawienia prawa jazdy określonych innych kategorii niż wymagane do kierowania pojazdami mechanicznymi, wobec których sąd orzekł środek karny w postaci zakazu ich prowadzenia. W konsekwencji, zdaniem skarżącego, dochodzi do ingerencji w treść prawomocnego wyroku sądu i zaostrenia dolegliwości orzeczonego środka karnego, co sprawia, że iluzoryczne staje się prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Rozpatrzenie tego zarzutu wymaga zatem oceny zgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8.2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie wskazywane są cztery elementy składowe prawa do sądu: 1) prawo dostępu do sądu, czyli uruchomienia procedury przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, w szczególności zgodnie z zasadami tzw. sprawiedliwości proceduralnej; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sądowego; 4) prawo do odpo-

wiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50; 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Elementem tak rozumianego prawa do sądu jest prawo do sprawiedliwego wyroku sądowego, którego źródłem – oprócz art. 45 ust. 1 Konstytucji – są także inne przepisy Konstytucji, w szczególności art. 2, art. 30, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Skarżący *expressis verbis* powiązał swoje zarzuty z „prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy”. Prawo to można także ujmować w bardziej szczegółowych kategoriach naruszenia prawa do sprawiedliwego wyroku sądowego. W doktrynie wskazuje się, że przedmiotowy zakres wymiaru sprawiedliwości jest materialnie zdeterminowany przez art. 45 ust. 1 Konstytucji. Pojęcie „sprawy” jest paralelne z pojęciem „sporu o prawo”, które stanowi jądro wymiaru sprawiedliwości. Należy zatem zauważyć, że wymiar sprawiedliwości obejmuje wszystkie sprawy (spory) dotyczące jednostki lub podmiotów podobnych (por. L. Garlicki, uwagi do art. 175, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 6). Również w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego pojęcie sprawy pozostaje w ścisłym związku z pojęciem wymiaru sprawiedliwości i obejmuje z jednej strony rozstrzyganie sporów prawnych, a z drugiej – rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych i wymierzanie kar. Ogólnie rzecz ujmując, pojęcie sprawy oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (zob. powoływane powyżej wyroki TK o sygn. K 21/99 i SK 7/06).

Sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza przy tym, że wszystkie sprawy dotyczące sytuacji prawnej jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy. Podmiot korzystający z konstytucyjnego prawa do sądu powinien mieć jednak zagwarantowaną proceduralną możliwość przekazania sprawy do właściwego, niezależnego sądu. Sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna, polegająca na możliwości zbadania prawidłowości lub legalności rozstrzygnięcia organu pozasądowego (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 7). Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy jest zachowane także w świetle takich regulacji, które – dopuszczając możliwość uruchomienia postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym – zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną jednostki lub innego podmiotu podobnego (zob. wyroki TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117; 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171 i 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33).

8.3. Zaskarżone przepisy zakazują wydanie, zwrot lub przywrócenie prawa jazdy osobie, wobec której orzeczony został prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie kategorii:

1) AM, A1, A2, A, C1, C, D1 lub D – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B;

2) B+E, C1+E, C+E, D1+E lub D+E – w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B lub odpowiednio kategorii C1, C, D1 lub D.

Zatem w sytuacji orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych objętych prawem jazdy kategorii B, w okresie obowiązywania tego zakazu, nie można wydać nie tylko prawa jazdy kategorii B, lecz także prawa jazdy innych kategorii określonych w zaskarżonych przepisach. Dotyczy to osób ubiegających się nie tylko

o wydanie prawa jazdy, lecz także osób ubiegających się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy, a także przywrócenie uprawnienia w zakresie prawa jazdy. Z mocy zaskarżonych przepisów osoba, wobec której sąd powszechny zawęził środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych do kategorii B, nie będzie mogła zatem prowadzić, w okresie obowiązywania tego zakazu, nie tylko pojazdów objętych tą kategorią, lecz także innych w zakresie kategorii wskazanych w zaskarżonych przepisach.

Brak prawa jazdy stwierdzającego posiadanie uprawnienia do kierowania określonym pojazdem oznacza w praktyce niemożność legalnego kierowania nim. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.k.p. „Kierującym pojazdem może być osoba, która osiągnęła wymagany wiek i jest sprawna pod względem fizycznym i psychicznym oraz spełnia jeden z następujących warunków: 1) posiada umiejętność kierowania pojazdem w sposób niezagrażający bezpieczeństwu, nieutrudniający ruchu drogowego i nienarażający kogokolwiek na szkodę oraz odpowiedni dokument stwierdzający posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem; 2) odbywa w ramach szkolenia naukę jazdy; 3) zdaje egzamin państwowy”. Z kolei w myśl art. 4 ust. 1 u.k.p. „Dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia do kierowania motorowerem, pojazdem silnikowym lub zespołem pojazdów składającym się z pojazdu silnikowego i przyczepy lub naczepy jest: 1) wydane w kraju: a) prawo jazdy, b) pozwolenie wojskowe, c) międzynarodowe prawo jazdy; 2) wydane za granicą: a) międzynarodowe prawo jazdy, określone w Konwencji o ruchu drogowym, podpisanej w Genewie dnia 19 września 1949 r. (Dz. U. z 1959 r. poz. 321, 322 i 324), b) krajowe lub międzynarodowe prawo jazdy, określone w Konwencji o ruchu drogowym, sporządzonej w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z 1988 r. poz. 40, 41 i 44), c) krajowe prawo jazdy wydane w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, d) krajowe prawo jazdy określone w umowie międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska; 3) zagraniczny dokument wojskowy, określony w umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska”. Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że posiadanie prawa jazdy jako dokumentu stwierdzającego uprawnienie danej osoby do kierowania pojazdem jest co do zasady konieczne, aby legalnie kierować tym pojazdem na drogach publicznych oraz na drogach położonych w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu na terytorium Polski.

Przewidziany w zaskarżonych przepisach zakaz wydania, zwrotu lub przywrócenia prawa jazdy osobie, wobec której orzeczony został prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych w zakresie określonych kategorii, w okresie obowiązywania zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmującego uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B, C1, C, D1 lub D, następuje na podstawie decyzji administracyjnej i ma charakter obligatoryjny. Organ administracji wydający decyzję na podstawie zaskarżonych przepisów nie ma możliwości brania pod uwagę różnych okoliczności mogących wpływać na jej zakres. Wykluczone jest tu zatem uznanie administracyjne, a organ administracji po stwierdzeniu orzeczenia przez sąd powszechny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, dla których wymagane jest prawo jazdy określonych kategorii, stosuje sankcję administracyjną wyznaczoną w art. 12 ust. 2 u.k.p.

Ustawodawca jest jednak niekonsekwentny, ponieważ przewidziany w zaskarżonych przepisach zakaz wydania lub zwrotu zatrzymanego prawa jazdy, a także przywrócenia uprawnienia nie obejmuje prawa jazdy kategorii T, wymaganego do kierowania m.in. ciągnikiem rolniczym lub pojazdem wolnobieżnym oraz zespołem pojazdów złożonym z ciągnika rolniczego z przyczepą (przyczepami) lub pojazdem wolnobieżnym z przyczepą (przyczepami). Trudno uznać, by kierowanie w stanie nietrzeźwości np. ciągnikiem rolniczym lub pojazdem wolnobieżnym nie stanowiło istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

8.4. Zarówno w art. 42 k.k., jak i w art. 29 k.w. ustawodawca pozostawił sądowi rozstrzygnięcie, czy wobec sprawcy, w konkretnym stanie faktycznym, należy orzec zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów, czy też z uwagi na stwierdzone w konkretnej sprawie okoliczności ograniczyć zakres tego zakazu. Sądy powszechne z takiej możliwości korzystają, wskazując, że z uwagi na *ratio legis* art. 42 § 2 k.k. w powiązaniu z okolicznościami sprawy, nie w każdej sprawie jest konieczne orzekanie zakazu w pełnym zakresie. W konkretnej zatem sprawie karnej to sąd powszechny dokonuje oceny, w jakim zakresie należy orzec wobec sprawcy czynu zabronionego obligatoryjny albo fakultatywny zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych.

Orzekając zakaz prowadzenia pojazdów za czyn będący przestępstwem, sąd powszechny kieruje się zasadami wymiaru środków karnych zawartymi w kodeksie karnym, tj. w granicach przewidzianych przez ustawę, bacząc, by dolegliwość nie przekraczała stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa (art. 53 § 1 k.k.). W szczególności sąd uwzględnia motywację i sposób zachowania się sprawcy, zwłaszcza w razie popełnienia przestępstwa na szkodę osoby nieporadnej ze względu na wiek lub stan zdrowia, popełnienie przestępstwa wspólnie z nieletnim, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na sprawcy obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, właściwości i warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie się po jego popełnieniu, a zwłaszcza staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości, a także zachowanie się pokrzywdzonego (art. 53 § 2 k.k.). Sąd bierze także pod uwagę pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą albo ugodę pomiędzy nimi osiągniętą w postępowaniu przed sądem lub prokuratorem (art. 53 § 3 k.k.).

Z kolei orzekając zakaz prowadzenia pojazdów za czyn będący wykroczeniem, sąd powszechny kieruje się zasadami wymiaru środków karnych zawartymi w kodeksie wykroczeń, tj. wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego (art. 33 § 1 k.w.). W szczególności sąd uwzględnia rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia (art. 33 § 2 k.w.). Jako okoliczności łagodzące uwzględnia się w szczególności: działanie sprawcy wykroczenia pod wpływem ciężkich warunków rodzinnych lub osobistych; działanie sprawcy wykroczenia pod wpływem silnego wzburzenia wywołanego krzywdzącym stosunkiem do niego lub do innych osób; działanie z pobudek zasługujących na uwzględnienie; prowadzenie przez sprawcę nienaganego życia przed popełnieniem wykroczenia i wyróżnianie się spełnianiem obowiązków, zwłaszcza w zakresie pracy; przyczynienie się lub staranie się sprawcy o przyczynienie się do usunięcia szkodliwych następstw swego czynu (art. 33 § 3 k.w.). Jako okoliczności obciążające uwzględnia się w szczególności: działanie sprawcy w celu osiągnięcia bezprawnej korzyści majątkowej; działanie w sposób zasługujący na szczególne potępienie; uprzednie ukaranie sprawcy za podobne przestępstwo lub wykroczenie; chuligański charakter wykroczenia; działanie pod wpływem alkoholu, środka odurzającego lub innej podobnie działającej substancji lub środka; popełnienie wykroczenia na szkodę osoby bezradnej lub osoby, której sprawca powinien okazać szczególne względy; popełnienie wykroczenia we współdziałaniu z małoletnim (art. 33 § 4 k.w.).

Orzekając środek karny zakazu prowadzenia pojazdu, sąd powszechny ma zatem obowiązek brać pod uwagę również zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zakaz prowadzenia pojazdu pełni zarówno funkcję prewencyjną, jak i represyjną. W ramach tej pierwszej chodzi o wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają jego bezpieczeństwu. Jednocześnie orzeczony środek karny zakazu prowadzenia pojazdu, zgodnie z zasadami wymiaru kary i środków karnych nie może być nadmiernie dolegliwy dla sprawcy przestępstwa czy wykroczenia, a także dla jego rodziny.

Ustanawiając art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., ustawodawca w istocie rozszerzył orzekany przez sąd powszechny zakaz prowadzenia pojazdów, których dotyczy prawo jazdy kategorii B, C1, C, D1 lub D na prawo jazdy innych kategorii określonych w tej regulacji. W konsekwencji dochodzi do zaostrzenia wymierzonej przez sąd powszechny sankcji karnej, jaką jest środek karny zakazu prowadzenia pojazdów.

Zaskarżone przepisy prowadzą zatem do sytuacji, w której niezależnie od treści orzeczenia sądu powszechnego wymierzającego sprawcy przestępstwa albo wykroczenia środek karny zakazu prowadzenia pojazdów określonego rodzaju, sprawca ten z mocy zaskarżonych przepisów pozbawiony będzie możliwości legalnego kierowania również innymi pojazdami.

Ingerencję w prawomocne orzeczenie sądu powszechnego, będącą rezultatem zaskarżonych przepisów, dobrze ilustruje sprawa skarżącego. Sąd powszechny orzekł wobec niego m.in. środek karny zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych, dla których wymagane jest prawo jazdy kategorii B na okres pięciu lat. W uzasadnieniu wyroku sąd wskazał, że „Orzeczony środek karny nie stoi w sprzeczności z koniecznymi do uzyskania efektami wychowawczymi, zapobiegawczymi, a także w zakresie prewencji ogólnej. Oskarżony nie był dotychczas karany, Sąd wziął pod uwagę właściwości i warunki osobiste oskarżonego i jego zachowanie po popełnieniu przestępstwa. Sąd ograniczył zakaz do prowadzenia pojazdów, dla których wymagane jest prawo jazdy kategorii B z uwagi na fakt, iż oskarżony jest kierowcą zawodowym, który pracując w firmie transportowej utrzymuje rodzinę i spłaca zobowiązanie kredytowe. Oskarżony wyraził żal i skruchę”. Następnie organ administracji publicznej, działając na podstawie zaskarżonych przepisów, odmówił skarżącemu wydania wtórnika dokumentu prawa jazdy w zakresie kategorii nieobjętych orzeczonym zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych, czyniąc dokonane przez sąd powszechny ustalenia nieistotnymi i niemającymi bezpośredniego przełożenia na ostateczną sytuację prawną skarżącego.

8.5. Konkludując, Trybunał stwierdził, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim pozbawia osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

9. Skutki wyroku.

W niniejszym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p. w zakresie, w jakim pozbawia osoby posiadające uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Ze względu na zakresowy charakter wyroku Trybunału Konstytucyjnego jego skutkiem nie jest utrata mocy obowiązującej art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 2 u.k.p., ale wyeliminowanie treści normatywnej, która została wskazana w sentencji jako niekonstytucyjna. W konsekwencji organ administracji nie może pozbawić osoby posiadającej

uprawnienia do kierowania pojazdami mechanicznymi określonych kategorii prawa jazdy, prawa do odzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie tego rodzaju uprawnień odnośnie do pojazdów mechanicznych, co do których nie orzeczono wobec nich środka karnego w postaci zakazu ich prowadzenia.

Wyrok Trybunału stanowi dla skarżącego, jak i podmiotów będących w tej samej sytuacji, podstawę do wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania przed sądem administracyjnym na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 272 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259, ze zm.).

Z kolei w postępowaniu administracyjnym otwiera się możliwość wystąpienia ze skargą o wznowienie postępowania przed organem administracji na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.).

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.