

Marta Zwierz*

ZBIEG REŻIMÓW ODPOWIEDZIALNOŚCI ADMINISTRACYJNEJ Z ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ KARNĄ ZA PRZESTĘPSTWO (WYKROCZENIE) W RUCHU LĄDOWYM

Zakaz *ne bis in idem* jest mechanizmem chroniącym podmiot podlegający ukaraniu przed nadmierną reakcją prawną ze strony państwa na zachowanie sprzeczne z prawem. Na jego wymiar ochronny składa się zarówno aspekt materialny (zakaz dwukrotnego karania za ten sam czyn), jak i proceduralny (bariera przeciwko ponownemu wszczęciu i prowadzeniu postępowania o czyn, który już raz został osądzony). Razem sprzyjają one poczuciu bezpieczeństwa prawnego, stabilności i pewności prawa oraz budowaniu zaufania obywatela do organów państwa. Zjawisko autonomizacji zakazu *ne bis in idem* dokonane na przełomie XX i XXI wieku pozwoliło nadać mu rangę ogólnej zasady prawa międzynarodowego i rozważyć jego walor ochronny przez pryzmat różnych rodzajów środków reakcji prawnej. Do niedawna był on bowiem identyfikowany wyłącznie z materią o charakterze *stricte* karnoprawnym¹. W obecnym stanie prawnym zyskał natomiast status dyrektywy ogólnosystemowej sięgającej swym zakresem również do materii administracyjnoprawnej. W tym ujęciu ma on za zadanie chronić podmioty administrowane przed nadużywaniem przez organy władzy publicznej *ius puniendi*, ale i stać na straży stabilności obrotu prawnego. Może być zatem rozpatrywany w dwóch różnych i realizowanych równocześnie wymiarach prawnych. W obszarze prawa materialnego zastrzeżenia budzi jednak sprowadzenie ochronnego waloru zakazu *ne bis in idem* do roli reguły prawnej. Wielość sfer

* Marta Zwierz – doktor nauk prawnych, ORCID 0000-0003-0408-6254.

¹ Zob. A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 13. Por. także M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005, s. 128-134.

oraz możliwych form ingerencji administracji publicznej urzeczywistnianych za pomocą klauzuli interesu publicznego nie przemawia w dalszym ciągu za tym, aby rozszerzyć zasięg oddziaływania ochrony dostarczanej obywatelom na mocy tego zakazu za pośrednictwem odpowiednich reguł kolizyjnych na całokształt materii administracyjnoprawnej. Niewątpliwie widoczny jest tutaj wyraźny podział na środki policji administracyjnej, których kumulacja z sankcjami karnymi korzysta z ochrony przyznawanej na mocy zakazu *ne bis in idem* i inne sankcje prawne (w tym gwarancje prawne), w stosunku do których ta ochrona została znacząco ograniczona. Wyjaśnić należy bowiem, że policja administracyjna ukształtowała się jako ta funkcja organów administracji publicznej, która ma wyraźnie określone cele. Zalicza się do nich ochronę bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, w szczególności życia, zdrowia i mienia². Działania podejmowane w ramach nadzoru policyjnego będą więc zmierzały do wyeliminowania wszelkich symptomów zagrożeń dla dóbr chronionych. Ingerencja policyjna będzie realizowana przez podjęcie takich działań prawodawczych, które będą stawiały podmiotom administrowanym określone wymogi w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej lub będą nakładały na mocy norm ustawowych odpowiednie obowiązki dla zabezpieczenia dóbr chronionych. Ich respektowanie ma stanowić gwarancję, że narażone na niebezpieczeństwo i objęte przez państwo władczą protekcją „dobra policyjne” nie zostaną naruszone i zachowają pełną integralność³.

W reglamentacji, podobnie jak w przypadku policji administracyjnej, dochodzi do zawężenia sfery działalności jednostki wolnej od ingerencji państwa poprzez formułowanie stosownych ograniczeń i zabezpieczenie ich właściwego respektowania za pomocą władczych środków oddziaływania na tę jednostkę. Cechą odróżniającą policję administracyjną od reglamentacji jest z kolei okoliczność, iż tę pierwszą należy utożsamiać z działalnością ochronną wykonywaną niemal zawsze z możliwością użycia wskazanych w ustawie środków przymusu bezpośredniego⁴. Reglamentacja pełni tymczasem również funkcje kreatywne w zakresie celowego kształtowania działalności gospodarczej⁵. Jest ona formą interwencjonizmu państwowego w rozumieniu oddziaływania państwa na procesy gospodarcze (i społeczne), motywowanego dążeniem do osiągnięcia określonych celów, wyznaczonych w polityce gospodarczej państwa⁶. Jej celem jest zapewnienie funkcjonowania gospodarki zgodnie z interesem publicznym przez

² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 241.

³ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 177.

⁴ Zob. Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)* [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszny, J. Stelmasiak (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000, s. 352.

⁵ J. Boć, *Prawo administracyjne*, wyd. 11, Wrocław 2005, s. 369.

⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 154.

ograniczenie swobody podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Reglamentację należy wprawdzie powiązać z tą funkcją organów władzy publicznej, która jest odpowiedzialna za ograniczanie partykularnych interesów w wyniku bieżącego regulowania zasad prowadzenia działalności gospodarczej za pomocą odpowiednich przepisów prawnych⁷. Nie sposób jednak nie zauważyć, iż zwłaszcza w kontekście rozważań dotyczących obszaru oddziaływania zakazu *ne bis in idem* na materię administracyjnoprawną znaczenia nabiera okoliczność, że zaciera się granica pomiędzy funkcją reglamentacyjną a policyjną. W aktualnym stanie prawnym ograniczenia policyjno-porządkowe mieszczące się w ramach policji polegają na ustanowieniu w stosunku do podmiotów administrowanych odpowiednich wymogów determinowanych właśnie względami bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Skierowane są one jednak nie tylko do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, ale w szerszym ujęciu dotyczą także innych podmiotów, które na podstawie koncesji, zezwoleń lub licencji nabyły określone uprawnienia. Biorąc pod uwagę fakt, iż obu wskazanym funkcjom można przypisać restrykcyjny charakter i stosunkowo podobny skutek osiągnąć w wyniku zastosowania norm prawnych o wymiarze prospektywnym, to ustawodawca winien neutralizować ryzyko zbyt nadmiernej ingerencji państwa w sferę praw nabytych.

Aby można było uznać dany system prawny za spójny i zupełny, musi być on pozbawiony wszelkich tych czynników, które mogłyby działać na niego w sposób niekorzystny, wręcz przyczyniając się do jego stopniowej degradacji pod względem aksjologicznym. Mówiąc o zupełnym systemie prawnym, ma się najczęściej na myśli właśnie taki system prawny, w którym nie występują zarówno luki aksjologiczne, jak i konstrukcyjne. Spójnym systemem prawnym jest z kolei taki system, w którym normy prawne są ze sobą powiązane rozmaitymi więzami, natomiast badanie zachodzącej między nimi relacji pozwala wykluczyć, iż pozostają w jakiegokolwiek sprzeczności. Ze zbiegiem lub kolizją norm mamy do czynienia, gdy sytuacje o takich samych okolicznościach oraz adresatach wchodzą w zakres normowania (regulacji) kilku różnych norm prawnych⁸. Eliminacja norm sprzecznych z systemu prawnego powinna się z reguły odbywać poprzez ustanowienie przez ustawodawcę odpowiednich reguł kolizyjnych. Reguły kolizyjne mają bowiem w swej istocie stanowić *remedium* na niedostatki rodzimego ustawodawcy oraz narzędzie „uspójniania” systemu prawnego. Znajdują one jednak zastosowanie w sytuacjach braku wyraźnych przepisów kolizyjnych i derogacyjnych. Kwalifikowanie tego samego czynu jako typu ogólnego i typu szczególnego oraz prowadzenie odrębnych postępowań w przedmiocie ich oceny mogłyby prowadzić do pogwałcenia zakazu

⁷ Por. M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 77.

⁸ A. Kalisz, *Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretyczno-prawne [w:] Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015, s. 5.

*ne bis in idem*⁹. Ma to szczególne znaczenie dla zewnętrznego zbiegu przepisów, gdy zbiegające się przepisy zawierają znamiona czynów przynależnych do różnych reżimów odpowiedzialności represyjnej, co do których nie może toczyć się jedno postępowanie.

Zastrzeżenia w świetle elementarnych standardów demokratycznego państwa prawnego wzbudza zarysowująca się dosyć wyraźnie granica pomiędzy „karaniem” i „sankcjonowaniem”. Rezygnacja z podporządkowania zakazowi *ne bis in idem* każdej możliwej płaszczyzny władczego oddziaływania państwa na sytuację prawną jednostki może bowiem powodować ryzyko podważenia rangi konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. W doktrynie wyrażane są poglądy, zgodnie z którymi poczynając od co najmniej początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku ustawodawstwo z zakresu prawa karnego i administracyjnego, ewoluowało dwutorowo; prawo karne w kierunku dążenia do realizacji standardu rzetelnego procesu przyznającego jednostce należyte gwarancje ochrony przed bezzasadnym ukaraniem, zaś prawo administracyjne uległo rozczłonkowaniu na mniejsze dziedziny, w których obrębie można zaobserwować „nieustanny wzrost różnych, nierzadko zakamuflowanych, form karania”¹⁰. Warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze jeden i zarazem niezwykle ważny aspekt tego problemu, a mianowicie zgodność z konstytucyjnym zakazem *ne bis in idem* administracyjnego procesu pozbawiania obywateli nabytych przez nich uprawnień na mocy wydanego wcześniej prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego. Problemem w odniesieniu do grupy sankcji prawnych polegających na pozbawieniu lub ograniczeniu określonych kategorii uprawnień jest bowiem okoliczność, że zarówno w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego, czy wreszcie rodzimych sądów administracyjnych jest ona traktowana wyłącznie jako dodatkowa dolegliwość stosowana na zasadzie pochłaniania (absorpcji) obok kar kryminalnych. Widoczne jest to zwłaszcza na przykładzie art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5.1.2011 r. o kierujących pojazdami¹¹, który zobowiązuje starostę do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, jeżeli wobec podmiotu administrowanego orzeczono już wcześniej zakaz prowadzenia pojazdów. Podkreślenia wymaga zresztą, iż ustawodawca nie sprecyzował w ustawie, co rozumie przez pojęcie „uprawnienia”, lecz ograniczył się jedynie do wyjaśnienia, że prawo jazdy jest dokumentem stwierdzającym posiadanie uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym (art. 4 ust. 1 u.k.p.). Ze sposobu jego konstrukcji wynika zaś, że może mieć ono charakter zarówno autonomiczny, jak też zdecydowanie bardziej złożony z tego względu, że dany podmiot może posiadać nie jedno, lecz cały ze-

⁹ A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowie-dzialności represyjnej*, Warszawa 2016, s. 174-184.

¹⁰ D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 13.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1212 ze zm. (dalej: u.k.p.).

spół uprawnień do kierowania różnymi kategoriami pojazdów, które zostały ujęte w tym samym dokumencie poświadczającym ich posiadanie¹². Cecha ta została z kolei uwzględniona przez ustawodawcę w odpowiednich normach prawa karnego. Stanowiący podstawę do wydania orzeczenia w przedmiocie pozbawienia określonego podmiotu uprawnienia do kierowania pojazdami art. 29 k.w. przesądza o tym, iż orzekając zakaz prowadzenia pojazdów, należy określić równocześnie rodzaj pojazdu, którego będzie on dotyczył. Podobną regulację przewidziano także w art. 42 k.k., jednakże tutaj mogą być wprowadzane ograniczenia do „wszelkich” pojazdów mechanicznych w zależności od rodzaju popełnionego przestępstwa¹³. W związku jednak z tym że w art. 103 ust. 1 pkt 4 u.k.p. nie wprowadzono takiego rozróżnienia, to w konsekwencji przyjęto również praktykę polegającą na rozszerzeniu tego zakazu na te kategorie uprawnień, w stosunku do których sąd karny nie zdecydował się na ich odebranie.

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje wprawdzie stanowisko, zgodnie z którym: „(...) zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych kategorii B pozbawia wszelkich kategorii praw jazdy wymienionych w ustawie, a *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 nietrzeźwości¹⁴. Przyjmuje się zatem, że uwzględniając brzmienie art. 12 ust. 2 u.k.p., należy stwierdzić, że wołą ustawodawcy było wywołanie 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 pojazdami wszystkich kategorii”¹⁵. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał w wyroku z 12.4.2018 r.¹⁶, iż: „(...) 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”. Co ciekawe, ten sam sąd administracyjny stwierdził wcześniej w innym swoim orzeczeniu, że: „Regulacje zawarte w art. 12 ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, w zakresie, w jakim uniemożliwiają zwrócenie kierującemu pojazdami prawa jazdy kategorii, których nie objął środek karny orzeczony wobec kierującego przez sąd powszechny, naruszają art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁷. W uzasadnieniu do przedmiotowego orzeczenia wskazał zaś, że art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p., acz wprost stanowi jedynie o odmowie wydania (zwrotu)

¹² Zob. art. 6 u.k.p.

¹³ Zob. art. 42 § 1a k.k.

¹⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15.07.2016 r., II SA/Bd 200/16, LEX nr 2121384.

¹⁵ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 24.01.2019 r., II SA/Sz 1075/18, LEX nr 2621205.

¹⁶ IV SA/Po 147/18, LEX nr 2494413.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 8.3.2017 r., II SA/Po 1034/16, LEX nr 2258382.

danej osobie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez nią uprawnień do kierowania pojazdami, dla kierowania którymi wymagana jest określona kategoria prawa jazdy, to faktycznie ustanawia swoistą sankcję administracyjną polegającą na uniemożliwieniu osobie, co do której sąd powszechny orzekł zakaz kierowania pojazdami mechanicznymi określonej kategorii, kierowania w ruchu na drogach publicznych oraz położonych w strefach zamieszkania i w strefach ruchu także pojazdami mechanicznymi innymi niż te, które objęte były orzecznym przez sąd środkiem karnym, a *de facto* wszelkimi pojazdami mechanicznymi z wyjątkiem tych, dla których wymagana jest kategoria prawa jazdy T. Ustanowienie takowej sankcji w stosunku do osoby, która miała uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie prawa jazdy określonych kategorii i w stosunku do której orzeczony został zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmujących uprawnienie w zakresie innej kategorii, w tym jak na przykład w niniejszej sprawie, odmowa zwrotu dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami mechanicznymi w zakresie prawa jazdy kategorii A, C i C+E i co za tym idzie, wprowadzenie w trybie administracyjnym swego rodzaju zakazu prowadzenia pojazdów obejmujących te kategorie, w stosunku do obywatela, wobec którego orzeczono środek karny obejmujący jedynie uprawnienie w zakresie prawa jazdy kategorii B, narusza wskazane wyżej regulacje konstytucyjne, a w szczególności „narusza zasadę zakazu ponownego karania za to samo zdarzenie, to jest zasadę *ne bis in idem*”. Jakkolwiek stanowisko to wydaje się słuszne, to jednak podkreślenia wymaga, iż nie wpłynęło ono znacząco na utrwaloną już w tej kwestii linię orzeczniczą obraną przez sądy administracyjne.

Już Europejski Trybunał Praw Człowieka wykazał w sprawie *Franz Fischer przeciwko Austrii*¹⁸, że sam fakt, iż pojedynczy czyn stanowi więcej niż jedno przestępstwo, nie jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC. Niemniej zdarzają się przypadki, kiedy jeden czyn, pomimo że na pierwszy rzut oka wydaje się stanowić więcej niż jedno przestępstwo, to bliższe jego zbadanie pozwala wykazać, że tylko jedno przestępstwo powinno być ścigane, ponieważ obejmuje ono wszystkie niewłaściwe zachowania zawarte w pozostałych przestępstwach. Oznacza to, że w sytuacji, gdy różne przestępstwa popełnione na podstawie jednego czynu są kolejno ścigane, to Europejski Trybunał Praw Człowieka musi zbadać, czy takie przestępstwa mają te same zasadnicze elementy, czy też nie. Kwestia, czy doszło do naruszenia zakazu *ne bis in idem* dotyczy zaś związku między tymi dwoma przestępstwami i nie zależy od kolejności, w jakiej prowadzone jest dane postępowanie. W niniejszej sprawie Europejski Trybunał Praw Człowieka przesądził zatem, że strona skarżąca była dwukrotnie sądzona i skazana na podstawie jednego czynu, gdyż wykroczenie administracyjne polegające na prowadzeniu pojazdu pod wpływem alkoholu i szczególne okoliczności mające zastosowanie na podstawie norm prawa karnego nie różniły się w istotnych elementach. Skarżący

¹⁸ Wyrok ETPC z 29.05.2009 r. w sprawie *Franz Fischer przeciwko Austrii*, skarga nr 37950/97.

śmiertelnie potrącił rowerzystę podczas jazdy pod wpływem alkoholu i większego znaczenia dla przyjętego stanowiska nie miał fakt, iż doszło do skrócenia kary pozbawienia wolności o jeden miesiąc, gdyż wyroki zapadły w tym samym czasie. Co ciekawe, rozstrzygając o zgodności z zakazem *ne bis in idem* nałożenia sankcji administracyjnej za utratę kontroli nad pojazdem, a później także wymierzenia sankcji karnej w wyniku przeprowadzonego postępowania karnego w przedmiocie nieumyślnego spowodowania obrażeń ciała powstałych w wyniku wypadku komunikacyjnego uznał Europejski Trybunał Praw Człowieka, że jest to typowy przykład jednego czynu stanowiącego różne przestępstwa (*concurso idéal d'infractions*). Jego cechą charakterystyczną jest bowiem podział jednego czynu na dwa odrębne przestępstwa, w tym przypadku utraty kontroli nad pojazdem i nieumyślnego spowodowania obrażeń ciała, a w takich przypadkach surowsza kara zazwyczaj pochłania łagodniejszą. Doszedł zatem do wniosku, że nie można w takiej sytuacji mówić o naruszeniu zakazu *ne bis in idem*, gdyż standard wynikający z treści art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do EKPC nie stoi na przeszkodzie temu, by odrębne przestępstwa, nawet jeśli wszystkie stanowią część jednego czynu zabronionego, były sądzone przez różne sądy, w szczególności gdy, jak w niniejszej sprawie, kary nie kumulowały się, łagodniejsze były wchłaniane przez surowsze¹⁹. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ujawniła się natomiast specyficzna tendencja do wykluczenia sprzeczności z konwencyjnym zakazem *ne bis in idem* odnotowanego w poszczególnych państwach zjawiska zbiegu sankcji karnej z grupą sankcji polegających na pozbawieniu lub ograniczeniu określonych uprawnień. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na szczególnie problematyczny charakter tego zjawiska w odniesieniu do konkretnej kategorii uprawnień, tj. zatrzymania prawa jazdy na pewien z góry ustalony czas bądź też jego całkowitego pozbawienia. W sprawie *Maszni przeciwko Rumunii*²⁰ Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, iż wprowadzenie środka administracyjnego w postaci odebrania prawa jazdy ze względu na swoją uciążliwość nadał mu karny i odstrasżający charakter, porównywalny względem swojej dolegliwości do sankcji karnej, ale ścisłe powiązanie pomiędzy dwoma nałożonymi na stronę skarżącą karami przesądziło o przyznaniu mu statusu kary towarzyszącej i zarazem stanowiącej integralną część skazania. Do analogicznej konkluzji doszedł Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Nilsson przeciwko Szwecji*²¹, wskazując, iż sama surowość środka prawnego w postaci zatrzymania prawa jazdy na okres 18 miesięcy, już bez względu na to, że wydany został już wcześniej wyrok skazujący w stosunku do osoby skarżącego, pozwala przesądzić o jego karnym charakterze. Podkreślono jednak, iż decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy nie stanowiła kolejnego postępowania karnego przeciwko jego osobie. Większego znaczenia nie ma również fakt nałożenia różnych sankcji

¹⁹ Wyrok ETPC z 20.07.1998 r. w sprawie *Oliveira przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 25711/94.

²⁰ Wyrok ETPC z 21.09.2006 r. w sprawie *Maszni przeciwko Rumunii*, skarga nr 59892/00.

²¹ Wyrok ETPC z 13.12.2005 r. w sprawie *Nilsson przeciwko Szwecji*, skarga nr 73661/01.

prawnych w wyniku odrębnie przeprowadzonych postępowań, gdyż zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka istniał pomiędzy nimi wystarczająco silny związek merytoryczny i czasowy, aby uznać zatrzymanie prawa jazdy za część sankcji przewidzianych w prawie szwedzkim za wykroczenia związane z jazdą pod wpływem alkoholu i prowadzenie pojazdu niezgodnie z prawem. Swoje stanowisko Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdzał wielokrotnie w swoim późniejszym orzecznictwie, podnosząc, iż procedura pozbawienia lub ograniczenia określonych uprawnień stanowi rodzaj dodatkowej kary uzupełniającej wyrok skazujący. Już samo odnotowanie według niego wystarczająco ścisłego związku materialnego i czasowego pomiędzy postępowaniem administracyjnym i karnym pozwala uznać je za dwa aspekty jednolitego systemu, a więc i wykluczyć samą ewentualność poddania dwukrotnej ocenie tego samego czynu w dwóch odrębnych postępowaniach prawnych²². Wyjaśnienia wymaga bowiem, że zakaz *ne bis in idem* wywołuje w obszarze oddziaływania aktów prawa międzynarodowego zasadniczo takie same skutki materialnoprawne oraz proceduralne, przejawiające się w stworzeniu bariery uniemożliwiającej ponowne karanie, bądź wszczęcie postępowania o czyn, który już raz został osądzony, jak w prawie krajowym²³.

Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11.10.2016 r.²⁴ przyjął, podążając tą linią orzeczniczą, stanowisko, iż art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p. w zw. z art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a ustawy z 20.6.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²⁵ w zakresie, w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego 22.11.1984 r. w Strasburgu²⁶ i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.²⁷ Trybunał Konstytucyjny przywołał zresztą na potrzeby rozstrzygnięcia problemu prawnego konkretne orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wskazał, iż w świetle jego orzecznictwa sankcja prawna nie ma charakteru karnego, jeżeli zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych²⁸. Jeżeli natomiast sankcja ma cel represyjny i prewencyjny, wówczas stanowi ona sankcję karną²⁹. Decydujące znaczenie miał zaś wyrok w sprawie *Rivard przeciwko Szwajcarii*, w którym Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że zatrzymanie

²² Wyrok ETPC z 4.10.2016 r. w sprawie *Rivard przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 21563/12. Por. także wyrok ETPC z 17.02.2015 r. w sprawie *Boman przeciwko Finlandii*, skarga nr 41604/11.

²³ Zob. B. Nita, *Zasada ne bis in idem w międzynarodowym obrocie karnym*, PiP 2005, z. 3, s. 18.

²⁴ K 24/15, OTK-A 2016, poz. 77.

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

²⁸ Zob. wyrok ETPC z 23.11.2006 r. w sprawie *Jussila przeciwko Finlandii*, skarga nr 73053/01.

²⁹ Zob. wyrok ETPC z 25.06.2009 r. w sprawie *Maresti przeciwko Chorwacji*, skarga nr 55759/07.

prawa jazdy stosowane obok kary grzywny nie narusza zakazu *ne bis in idem*³⁰. Trybunał Konstytucyjny uznał bowiem, iż zatrzymanie prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym nie jest w istocie sankcją karną. Sankcja ta jest przewidziana w przepisach administracyjnych, a nie karnych. Zagrożony jest nią czyn stanowiący wykroczenie, ale jednocześnie naruszający zakaz administracyjny ograniczający prędkość poruszania się pojazdem mechanicznym na obszarze zabudowanym³¹. Za tym, że niniejsza sankcja ma charakter administracyjny i nie jest w istocie sankcją karną, przemawiają również według Trybunału Konstytucyjnego dalsze argumenty. Po pierwsze, sankcja administracyjna ma stanowić środek będący następstwem niewykonania obowiązku wynikającego z prawa administracyjnego, podczas gdy sankcja karna – odpłatę za popełniony czyn niedozwolony³². Sankcja karna pełni zatem dwie podstawowe funkcje, a mianowicie funkcję sprawiedliwościową (karzącą, retributywną) oraz funkcję zapobiegawczą (prewencyjną zarówno w wymiarze prewencji indywidualnej, jak i generalnej). Jej celem jest ukaranie sprawcy, zapobieżenie ponownemu przekroczeniu prędkości w przyszłości oraz wywarcie efektu odstrasżającego. Natomiast sankcjom administracyjnym przypisuje się przede wszystkim funkcję prewencyjną, a także restytucyjną, chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami. Po drugie, o karnym charakterze sankcji zatrzymania prawa jazdy nie świadczy również zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jej dolegliwość. Wskazał, że dolegliwość sankcji jest kategorią względną, zależną od sytuacji, w jakiej dana osoba się znajduje. Dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej kara grzywny może być bardziej dolegliwa niż zatrzymanie prawa jazdy na okres 3 miesięcy. Dla kierowców zawodowych to ta ostatnia sankcja administracyjna będzie najbardziej dolegliwa, gdyż z reguły będzie oznaczać przerwę w świadczeniu pracy, a nawet utratę posiadanej pracy. Po trzecie, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż tożsamość czasowego zatrzymania prawa jazdy nie przesądza o karnym charakterze sankcji. Ta sama co do istoty sankcja może być bowiem stosowana w ramach różnych reżimów odpowiedzialności prawnej. Przykładowo pieniężna kara administracyjna również jest co do istoty tożsama z karą grzywny, a Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie nie kwestionował z tego powodu dopuszczalności jej stosowania³³. Skoro zatem zatrzymanie prawa jazdy z powodu przekroczenia na obszarze zabudowanym dopuszczalnej prędkości o 50 km/h nie jest w istocie sankcją karną, lecz sankcją administracyjną, to bezzasadny jest także zarzut dwukrotnie prowadzonego w tej samej sprawie postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji karnej. Try-

³⁰ Zob. wyrok ETPC z 4.10.2016 r. w sprawie *Rivard przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 21563/12.

³¹ Wyrok TK z 11.10.2016 r., K 24/15.

³² Wyrok TK z 12.04.2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.

³³ Wyrok TK z 29.04.1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.

bunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał zresztą w swoim orzecznictwie, że ustawodawca ma swobodę w zakresie wyboru sankcji za naruszenie prawa, choć wybór ten musi mieścić się w ramach standardów demokratycznego państwa prawa³⁴. Kumulatywne stosowanie sankcji nie może stanowić według Trybunału Konstytucyjnego 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. Przesądził zatem, że w ramach swobody ustawodawczej mieści się również 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. Uznał bowiem, że 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 sankcji³⁵.

Przyznana staroście na mocy art. 103 ust. 1 pkt 4 u.k.p. kompetencja do wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie cofnięcia uprawnienia do kierowania pojazdami stanowi niewątpliwie istotne odstępstwo od zakazu *ne bis in idem*. Warto bowiem zwrócić uwagę na zasadniczą różnicę zaistniałą pomiędzy zakazem prowadzenia pojazdów jako typowym środkiem karnym a policyjno-porządkowym środkiem reakcji administracyjnoprawnej. O ile normy prawa karnego przykładają szczególną wagę do realizacji postulatu sprawiedliwości karania poprzez stworzenie sądom powszechnym możliwości dostosowania rzeczywistej dolegliwości kary, o tyle normy prawa administracyjnego pozostają w tej kwestii nieugięte. W zależności od okoliczności towarzyszących popełnionemu przestępstwu sąd może orzec zakaz prowadzenia wszelkich pojazdów, albo pojazdów określonego rodzaju, mając na uwadze sytuację osobistą sprawcy popełnionego przestępstwa lub wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, a zwłaszcza wykorzystywanie nabytych uprawnień w celach zarobkowych³⁶. Należy jednak pamiętać o tym, że w świetle art. 11 ust. 4 u.k.p. utracenie prawa do kierowania pojazdami określonymi dla kategorii B winno niejako automatycznie pozbawiać możliwości kierowania pojazdami kategorii C1, C, D1 lub D. To samo dotyczy wydania prawa

³⁴ Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

³⁵ Wyrok TK z 11.10.2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, nr 6, poz. 77.

³⁶ Por. art. 42 i 53 k.k.

jazdy kategorii B+E, C1+E, C+E, D1+E oraz D+E, dla którego warunkiem nieodzownym jest spełnienie wymagań określonych odpowiednio dla prawa jazdy kategorii B, C1, C, D1 lub D.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych przeprowadzona za pośrednictwem Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych³⁷ wykazała, iż począwszy od 2017 r. gwałtownie wzrosła liczba orzeczeń odwołujących się do zakazu *ne bis in idem* w przedmiocie rozstrzygnięcia o uprawnieniach do kierowania pojazdami. Wynika to przede wszystkim z nowelizacji art. 12 u.k.p., która dokonała się wraz z dniem 25.10.2014 r.³⁸ poprzez wskazanie w treści tego przepisu, że odnosi się on nie tylko do osoby ubiegającej się o wydanie prawa jazdy określonej kategorii, lecz także do osoby ubiegającej się o zwrot zatrzymanego prawa jazdy danej kategorii. Wcześniej regulacja prawna zawarta w art. 12 ust. 2 u.k.p. stanowiła jedynie, że przepis ust. 1 pkt 2 stosuje się wobec osoby ubiegającej się o wydanie prawa jazdy, nie określając wprost, że należy go stosować także względem osoby ubiegającej się o jego zwrot. Nie bez znaczenia pozostało także orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 8.3.2017 r.³⁹, w którym wskazał, iż sankcja z art. 12 ust. 2 pkt 2 i 3 u.k.p.⁴⁰ zastosowana w stosunku do osoby, która miała uprawnienia do kierowania pojazdami w zakresie prawa jazdy określonych kategorii i w stosunku do której orzeczony został zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych obejmujących uprawnienie w zakresie innej kategorii, narusza art. 2, art. 10 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 175 ust. 1 Konstytucji RP. Od wydania tego orzeczenia strona skarżąca powoływała się na nie wielokrotnie, wskazując z reguły, że w istocie zastosowanie tego przepisu w takim stanie rzeczy – wbrew zakazowi *ne bis in idem* – prowadzi do podwójnego ukarania za to samo zdarzenie⁴¹.

³⁷ <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>

³⁸ Ustawa z 26.06.2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, Dz. U. poz. 970.

³⁹ II SA/Po 1034/16, LEX nr 2258382.

⁴⁰ Zgodnie z tym przepisem jako sankcję należy bowiem potraktować odmowę wydania prawa jazdy osobie w stosunku do której został orzeczony prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych albo w stosunku do której wydano decyzję o cofnięciu uprawnienia do kierowania pojazdami lub zatrzymaniu prawa jazdy – w okresie i zakresie obowiązywania tego zakazu lub tej decyzji.

⁴¹ Por. wyroki: WSA w Rzeszowie z 28.11.2018 r., II SA/Rz 1102/18, LEX nr 2597192 (orzeczenie nieprawomocne); WSA w Łodzi z 16.10.2018 r., III SA/Łd 720/18, LEX nr 2577785; WSA w Krakowie z 14.09.2018 r., III SA/Kr 317/18, LEX nr 2555561 (orzeczenie nieprawomocne); WSA w Rzeszowie z 12.09.2018 r., II SA/Rz 797/18, LEX nr 2573220 (orzeczenie nieprawomocne); WSA w Krakowie z 7.8.2018 r., III SA/Kr 489/18, LEX nr 2537098 (orzeczenie nieprawomocne); NSA z 10.07.2018 r., I OSK 1335/17, LEX nr 2633260; WSA w Poznaniu z 12.04.2018 r., IV SA/Po 147/18, LEX nr 2494413; WSA w Białymstoku z 10.04.2018 r., II SA/Bk 119/18, LEX nr 2479749; WSA w Olsztynie z 15.03.2018 r., II SA/Ol 131/18, LEX nr 2469083; WSA w Poznaniu z 22.02.2018 r., II SA/Po 1116/17, LEX nr 2464260; NSA z 8.2.2018 r., I OSK 2034/17, LEX nr 2546816; WSA w Olsztynie z 23.01.2018 r., II SA/Ol 995/17, LEX nr 2435391 (orzeczenie nieprawomocne); WSA w Poznaniu z 20.12.2017 r., II SA/Po 902/17, LEX nr 2437877; WSA w Poznaniu z 30.11.2017 r., II SA/Po 865/17, LEX nr 2412404 (orzeczenie nieprawomocne); WSA w Gliwicach z 24.11.2017 r., II

Tabela 1. Liczba orzeczeń odwołujących się do zakazu *ne bis in idem* według symbolu sprawy podlegającej rozpoznaniu przez sądy administracyjne w latach 2004-2018

| Rok | 6031 | 6042 | 6110 | 6032, 6038, 6179 | 6313 | 6559 | 6115 | 6111 | 6182 | 621 | 6037 | Inne |
|------|------|------|------|------------------------|------|------|------|------|------|-----|------|------|
| 2004 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 0 | 2 |
| 2005 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 12 |
| 2006 | 0 | 0 | 3 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| 2007 | 0 | 0 | 7 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 |
| 2008 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 2 | 6 |
| 2009 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 3 | 10 |
| 2010 | 4 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10 |
| 2011 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 12 |
| 2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 | 13 |
| 2013 | 0 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 12 | 24 |
| 2014 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 | 11 | 9 | 1 | 0 | 8 | 24 |
| 2015 | 1 | 5 | 2 | 4 | 0 | 0 | 2 | 8 | 1 | 0 | 2 | 33 |
| 2016 | 4 | 173 | 2 | 4 | 0 | 1 | 0 | 16 | 1 | 0 | 1 | 24 |
| 2017 | 22 | 106 | 2 | 3 | 0 | 2 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 20 |
| 2018 | 18 | 42 | 9 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 17 |

Symbol sprawy:

6031 – uprawnienia do kierowania pojazdami,

6042 – gry losowe i zakłady wzajemne,

6110 – podatek od towarów i usług,

6032, 6038, 6179 – uprawnienia diagnosty do wykonywania badań technicznych pojazdów,

6313 – cofnięcie zezwolenia na broń,

6559 – polityka rozwoju,

6115 – podatki od nieruchomości,

6111 – podatek akcyzowy,

6182 – zwrot wyłączonej nieruchomości i rozliczenia z tym związane,

621 – sprawy mieszkaniowe (w tym dodatki),

6037 – transport drogowy i przewozy.

Utrwalony jest zresztą pogląd w odniesieniu do tego typu spraw, iż „(...) Nawet jeśli w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zakaz *ne bis in idem* jest uznawany za szczególną zasadę konstytucyjną wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) lub za element konstytucyjnego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP) i konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), to nie należy zapominać, że nie jest uprawnione

aprioryczne wnioskowanie, że kumulacja sankcji karnej i administracyjnej za ten sam czyn jest konstytucyjnie zabroniona. (...) 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 stanowią 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 charakterze⁴². Dodatkowo podnosi się również przy okazji tego typu spraw, że „(...) prewencja ogólna przejawiająca się w skutecznym zabezpieczeniu społeczeństwa przed kierowcami, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji zwłaszcza, jeżeli uczynili to, znajdując się w stanie nietrzeźwości, nie może być zapewniona środkami karnymi określonymi przez ustawodawstwo karne, a ustawodawca winien mieć możliwość jej zapewnienia (względnie dopełnienia) środkami administracyjnymi. Z uwagi na konieczność zapewnienia określonych w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości możliwe jest ograniczenie w zakresie korzystania z prawa jazdy kategorii nie objętej zakresem orzeczonego zakazu w drodze regulacji ustawowej. W takim przypadku nie dochodzi do rozszerzenia sankcji karnej (która ma z założenia charakter represyjny), lecz z determinowanym w założeniu ustawodawcy względami prewencyjnymi rozstrzygnięciu w sferze administracyjnoprawnej danej jednostki o czasowej niemożności wykonywania nadal posiadanych przez tę jednostkę uprawnień w zakresie prowadzenia pojazdów⁴³. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy z jednej strony dostrzega się fakt, iż dochodzi do naruszenia zakazu *ne bis in idem*, ale z drugiej strony uzasadnia się jednocześnie postępujący proces instrumentalizacji prawa i sankcji prawnych, wykorzystując do tego celu w sposób świadomy normy konstytucyjne. Zasadne są zatem zarzuty o rażące pogwałcenie wielu regulacji konstytucyjnych (art. 2, 7, 8 i 32 Konstytucji RP). Wskazuje na to jednoznaczne przesądzenie o podrzędnym charakterze interesów jednostkowych.

⁴² Wyrok WSA w Rzeszowie z 28.11.2018 r., II SA/Rz 1102/18, LEX nr 2597192 (orzeczenie nieprawomocne).

⁴³ Wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2016 r., III SA/Łd 720/18, LEX nr 2577785.

Źródła prawa

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19.12.1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.
- Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2022 r. poz. 2151.
- Ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.
- Ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.
- Ustawa z 5.1.2011 r. o kierujących pojazdami, Dz. U. z 2021 r. poz. 1212 ze zm.
- Ustawa z 26.06.2014 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami, Dz. U. poz. 970.

Bibliografia

Literatura

- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016.
- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, wyd. 11, Wrocław 2005.
- Kalisz A., *Rozwiązywanie kolizji norm i zasad w kontekście praw człowieka. Uwagi teoretyczno-prawne [w:] Wolność wypowiedzi versus wolność religijna. Studium z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego i cywilnego*, red. A. Biłgorajski, Warszawa 2015.
- Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski) [w:] Publiczne prawo gospodarcze [w:] System prawa administracyjnego*, t. 8A, wyd. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Leoński Z., *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane) [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszny, J. Stelmasiak (red.), Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.
- Rogalski M., *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005.
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. 6, Warszawa 2011.
- Szumilo-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.

Orzecznictwo

Europejski Trybunał Praw Człowieka

- Wyrok ETPC z 20.07.1998 r. w sprawie *Oliveira przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 25711/94.
- Wyrok ETPC z 13.12.2005 r. w sprawie *Nilsson przeciwko Szwecji*, skarga nr 73661/01.
- Wyrok ETPC z dnia 21 września 2006 r. w sprawie *Maszni przeciwko Rumunii*, skarga nr 59892/00.

Wyrok ETPC z 23.11.2006 r. w sprawie *Jussila przeciwko Finlandii*, skarga nr 73053/01.
Wyrok ETPC z 25.06.2009 r. w sprawie *Maresti przeciwko Chorwacji*, skarga nr 55759/07.
Wyrok ETPC z 17.02.2015 r. w sprawie *Boman przeciwko Finlandii*, skarga nr 41604/11.
Wyrok ETPC z 4.10.2016 r. w sprawie *Rivard przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 21563/12.

Trybunał Konstytucyjny

Wyrok TK z 29.04.1998 r., K 17/97, OTK 1998, nr 3, poz. 30.
Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z 12.04.2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21.
Wyrok TK z 11.10.2016 r., K 24/15, OTK-A 2016, poz. 77.

Naczelny Sąd Administracyjny

Wyrok NSA z 8.2.2018 r., I OSK 2034/17, LEX nr 2546816.
Wyrok NSA z 10.07.2018 r., I OSK 1335/17, LEX nr 2633260.

Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15.07.2016 r., II SA/Bd 200/16, LEX nr 2121384.
Wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2016 r., III SA/Łd 720/18, LEX nr 2577785.
Wyrok WSA w Poznaniu z 8.3.2017 r., II SA/Po 1034/16, LEX nr 2258382.
Wyrok WSA w Gliwicach z 18.10.2017 r., II SA/Gl 578/17, LEX nr 2393998.
Wyrok WSA w Olsztynie z 24.10.2017 r., II SA/Ol 746/17, LEX nr 2391487.
Wyrok WSA w Gliwicach z 24.11.2017 r., II SA/Gl 798/17, LEX nr 2416591.
Wyrok WSA w Poznaniu z 30.11.2017 r., II SA/Po 865/17, LEX nr 2412404 (orzeczenie nieprawomocne).
Wyrok WSA w Poznaniu z 20.12.2017 r., II SA/Po 902/17, LEX nr 2437877.
Wyrok WSA w Olsztynie z 23.01.2018 r., II SA/Ol 995/17 (orzeczenie nieprawomocne).
Wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2018 r., II SA/Po 1116/17, LEX nr 2464260.
Wyrok WSA w Olsztynie z 15.03.2018 r., II SA/Ol 131/18, LEX nr 2469083.
Wyrok WSA w Białymstoku z 10.04.2018 r., II SA/Bk 119/18, LEX nr 2479749.
Wyrok WSA w Poznaniu z 12.04.2018 r., IV SA/Po 147/18, LEX nr 2494413.
Wyrok WSA w Krakowie z 7.8.2018 r., III SA/Kr 489/18, LEX nr 2537098 (orzeczenie nieprawomocne).
Wyrok WSA w Rzeszowie z 12.09.2018 r., II SA/Rz 797/18, LEX nr 2573220 (orzeczenie nieprawomocne).
Wyrok WSA w Krakowie z 14.09.2018 r., III SA/Kr 317/18, LEX nr 2555561 (orzeczenie nieprawomocne).
Wyrok WSA w Łodzi z 16.10.2018 r., III SA/Łd 720/18, LEX nr 2577785.
Wyrok WSA w Rzeszowie z 28.11.2018 r., II SA/Rz 1102/18, LEX nr 2597192 (orzeczenie nieprawomocne).
Wyrok WSA w Szczecinie z 24.01.2019 r., II SA/Sz 1075/18, LEX nr 2621205.

Streszczenie

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na niejednolity i problematyczny z punktu widzenia obywateli schemat oddziaływania konstytucyjnego zakazu *ne bis in idem* na materię administracyjnoprawną. Jako tezę wyjściową autor przyjmuje stanowisko, zgodnie z którym granice obowiązywania zakazu *ne bis in idem* w prawie administracyjnym wyznaczają poszczególne sfery ingerencji administracji publicznej. Na przykładzie art. 103 ust. 1 pkt 4 ustawy z 5.01.2011 r. o kierujących pojazdami

(Dz. U. z 2021 r. poz. 1212 ze zm.) zwróci uwagę na zależności zachodzące pomiędzy aksjologicznie uwarunkowanym przez wiele wartości konstytucyjnych zakazem *ne bis in idem* a klauzulą interesu publicznego. Autor wskaże na zastosowane przez ustawodawcę w powyższej ustawie techniki legislacyjne, które prowadzą do kolizji norm prawa administracyjnego i karnego, a staroście przyznają jednocześnie kompetencje do rozszerzania mocy wiążącej prawomocnych orzeczeń sądów karnych na inne aniżeli wymienione w nich kategorie uprawnień. Na podstawie ilościowej i jakościowej analizy Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych zwróci uwagę na skalę zaistniałego problemu na tle innych kategorii uprawnień i rozbieżność stanowisk obejmowanych do tej pory w niniejszej kwestii przez sądy administracyjne.

Abstract

In order to draw up paying attention is on varied and unusually problematic from a point of view of citizens scheme of the influence of the constitutional ban ne encore in idem to administrative-legal matter. As the initial thesis, the author is taking the position on, according to which border of applying to the ban ne encore in idem in the administrative law appoint individual spheres of the interference of the civil service. On the example of the Art. of 103 sec. 1 pt 4 acts from 5.01.2011 against drivers by vehicles (D.U. of 2011 No. 30, pos. 151 as amended) will pay attention to occurring relations between axiologically conditioned by the number of constitutional values ban ne encore in idem and with clause of the public interest. The author will point at legislative techniques applied by the legislator in the above act which they are leading to the collision of norms of the administrative law and the penalty, and simultaneously competence in widening will grant the district administrator of tying power of valid decisions of criminal courts to categories other, than mentioned in them of entitlements. On the quantitative base and will attract the attention of the qualitative analysis of the Central Base of Statements of administrative tribunals to the scale of the existing problem relating to other categories of entitlements and divergence of positions assumed so far in this issue by administrative tribunals.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, reglamentacja, sankcje prawne polegające na pozbawieniu lub ograniczeniu określonych kategorii uprawnień, zakaz *ne bis in idem*, zatrzymanie prawa jazdy

Keywords: public administration, regulation, legal penalties of depriving or restricting certain categories of allowances, prohibition of *ne bis in idem*, driving license retention