

PRZEGLĄD ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO w okresie październik–grudzień 2016 r.

1. Po okresie, w którym wydawano mniej wyroków, pod koniec 2016 r. Trybunał Konstytucyjny orzekał aktywnie. Kilka rozstrzygnięć z pewnością będzie miało istotny wpływ na praktykę stosowania prawa.

Dwukrotnie – w dniu 11 października 2016 r. oraz w dniu 1 grudnia 2016 r. – Trybunał Konstytucyjny orzekał o zakresie zastosowania konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. W obu tych wyrokach przyjął, że regulacje dopuszczające kumulowanie sankcji odpowiadają wymaganiom art. 2 Konstytucji, art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹.

W pierwszej ze spraw (K 24/15) rozpoznawano konstytucyjność nakładania w ramach dwóch różnych postępowań (karnego i administracyjnego) za ten sam czyn (tj. za przekroczenie prędkości dopuszczalnej o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym) dwóch różnych sankcji – czasowego zatrzymania prawa jazdy oraz grzywny². TK stwierdził, że *ne bis in idem* oznacza

zakaz podwójnego (wielokrotnego) karania tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego. Zakaz ten nie został *expressis verbis* wyrażony w ustawie zasadniczej, jednak Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że wynika jednoznacznie z jej art. 2, obejmując nie tylko przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego, ale też przypadki zbiegu odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego i innych przepisów prawa publicznego, w szczególności prawa administracyjnego, jeśli przewidują one środki o charakterze represyjnym³. To TK rozstrzygał *a casu ad casum*, czy dany instrument prawny ma charakter represyjny, jak również to, czy stanowi w istocie sankcję karną. Uznawał, że naruszeniem konstytucyjnego zakazu jest łączenie przez ustawodawcę sankcji karnej z sankcją administracyjną, której represyjność jest na tyle duża, że pozwala uznać ją za w istocie sankcję karną.

W sprawie K 24/15 stwierdził, że zatrzymanie prawa jazdy w przypadku, gdy kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość

¹ Na ten temat opublikowany został już przegląd orzecznictwa TK – *Konstytucyjna zasada ne bis in idem jako element zasady państwa prawnego. Przegląd orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra” 2011, nr 3–4, s. 183–187.

² Wyrok TK z 11 października 2016 r., K 24/15.

³ Por. m.in. wyroki TK z: 8 października 2002 r. w sprawie K 36/00; 29 kwietnia 1998 r. w sprawie K 17/97; 3 listopada 2004 r. w sprawie K 18/03.

o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, nie jest w istocie sankcją karną.

Przypomniat, że sankcja karna pełni dwie podstawowe funkcje, a mianowicie funkcję sprawiedliwościową (karzącą, retrybutywną) 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. W ocenie TK zatrzymanie prawa jazdy realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, obligatoryjność i natychmiastowość jej zastosowania ma bowiem działać odstrasżająco na kierowców, zniechęcając ich do nadmiernego przekraczania dozwolonej prędkości. Ponadto o karnym charakterze sankcji zatrzymania prawa jazdy nie świadczy jej dolegliwość. Przykładowo wskazano, że jest mniej dolegliwa niż środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów, orzekanego na okres od 6 miesięcy do 3 lat.

Skoro zatem zatrzymanie prawa jazdy nie jest w istocie sankcją karną, lecz sankcją administracyjną, to bezzasadny jest zarzut dwukrotnego prowadzenia postępowania zmierzającego do zastosowania sankcji karnej. Ustawodawca ma swobodę w zakresie wyboru sankcji za naruszenie prawa, choć wybór ten musi mieścić się w ramach standardów demokratycznego państwa prawa, które nie zostały naruszone zakwestionowaną regulacją.

2. Drugi ze wspomnianych wyroków, z 1 grudnia 2016 r., dotyczył konstytucyjności art. 10 § 1 Kodeksu wykroczeń⁴, statuującego normę pozwalającą na ukaranie tej samej

osoby zarówno za przestępstwo, jak i za wykroczenie w sytuacji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia, tj. gdy ten sam czyn wyczerpuje znamiona zarówno przestępstwa, jak i wykroczenia.

Analizując konstytucyjność art. 10 § 1 k.w., TK przypomniał, że:

- konsekwencje art. 10 § 1 k.w. są tylko do pewnego stopnia łagodzone: 1) jeżeli za przestępstwo i za wykroczenie sąd orzekł karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się tylko surowszą karę lub środek karny, a w razie uprzedniego wykonania łagodniejszej kary lub środka karnego zalicza się je na poczet kar lub środków karnych surowszych, 2) karę aresztu orzeczoną za wykroczenie uważa się za karę tego samego rodzaju co kara pozbawienia wolności orzeczona za przestępstwo;
- łagodzenie konsekwencji art. 10 § 1 k.w. nie jest całkowite, ponieważ zgodnie z art. 10 § 4 k.w. zaliczeniu nie podlegają w określonych przypadkach dwa środki karne: nawiązka oraz obowiązek naprawienia szkody.

Trybunał przytoczył również bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozstrzygającego o naruszeniach zasady *ne bis in idem* wyrażonej w art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji. W wyroku z 10 lutego 2009 r. w sprawie 14939/03, *Zolotukhin p. Rosji*⁵, Wielka Izba ETPCz podsumowała ten dorobek orzeczniczy i stwierdziła, że do naruszenia dochodzi w sytuacji oskarżenia albo sądenia za przestępstwo, prawomocnie już osądzone, o ile związane jest ono z identycznymi albo istotnie takimi samymi faktami. Należy zatem skoncentrować się na faktach, które stanowią zespół konkretnych okoliczności faktycznych dotyczących tego samego oskarżonego i które są nierozzerwalnie ze sobą powiązane w czasie oraz przestrzeni, a także których istnienie należy wykazać, aby zapewnić skazanie lub wszczęcie postępowania⁶.

⁴ Wyrok TK z 1 grudnia 2016 r., K 45/14.

⁵ Por. omówienie tego wyroku w artykule M. Jackowski, *Zasada ne bis in idem w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 9, s. 18–30.

⁶ Por. wyroki ETPCz z: 18 października 2011 r. w sprawie 53785/09, *Tomasović p. Chorwacji*, pkt 19–23; 11 grudnia 2012 r. w sprawie 3653/05, 14729/05, 20908/05, 26242/05, 36083/05 i 16519/06, *Asadbeyli i inni p. Azerbejdżanowi*,

Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że cechą konstrukcji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia jest to, że dany czyn kryminalny dzieli się na przestępstwo i wykroczenie. Zasada *ne bis in idem* zakazuje prowadzenia sprawy i karania tej samej osoby dwa razy za to samo. Tego zakazu nie narusza wniesienie osobnego aktu oskarżenia o przestępstwo i wniosku o ukaranie za wykroczenie, sądenie oraz karanie za różne fragmenty czynu sprzecznego z prawem karnym, jak ma to miejsce w sytuacji idealnego zbiegu przestępstwa i wykroczenia. Analiza judykatorów SN dowodzi natomiast w jego ocenie, że sąd ten interpretuje art. 10 § 1 k.w. w zgodzie z zasadą *ne bis in idem*, a więc w taki sposób, by nie dochodziło do podwójnego karania tego samego sprawcy za to samo⁷. Z tego względu TK przyjął, że wnioskodawca nie wykazał, aby naruszono ustawę zasadniczą i umowy międzynarodowe, a norma ustawowa może być i jest w praktyce wykładana zgodnie z tymi wzorcami.

3. Interesujące i istotne dla praktyki stosowania prawa jest orzeczenie wydane w sprawie K 11/15⁸. Trybunał Konstytucyjny badał przepisy ustawy o czasie pracy kierowców oraz związane z nimi przepisy Kodeksu pracy i rozporządzenia wykonawczego w sprawie należności przysługujących kierowcy z tytułu podróży służbowej w transporcie międzynarodowym.

Problem ten był szczególnie istotny dla praktyki stosowania prawa. Budził kontrowersje już od wielu lat. Na tle art. 77⁵ § 1 k.p. pojawiały się w judykaturze wątpliwości, czy

pracownicy mobilni, dla których stałe pokonywanie przestrzeni jest rodzajem wykonywanej pracy, znajdują się w podróży służbowej. Rozbieżności miała wyeliminować uchwała z 2008 r., w której Sąd Najwyższy w powiększonym składzie uznał, że kierowca transportu międzynarodowego odbywający podróże w ramach wykonywania umówionej pracy i na określonym w umowie obszarze jako miejsce świadczenia pracy nie jest w podróży służbowej⁹. SN stwierdził, że pracownicy mobilni są grupą osób pracujących w warunkach stałego przemieszczania się (podróży). Podróż nie stanowi u nich zjawiska wyjątkowego, lecz jest normalnym wykonywaniem obowiązków pracowniczych.

W związku z wydaną przez SN uchwałą ustawodawca zdecydował się na nowelizację ustawy o czasie pracy kierowców, dodając przepis, który zawierał definicję podróży służbowej kierowców. Jest nią każde zadanie służbowe polegające na wykonywaniu przewozu drogowego poza siedzibę pracodawcy lub wyjazd poza siedzibę w celu wykonania przewozu drogowego. Ponadto dodano art. 21a, który stwierdzał, że kierowcy w podróży służbowej przysługują należności na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem tego zadania służbowego, ustalane na zasadach określonych w przepisach art. 77⁵ § 3–5 k.p. Nowelizacja ta *de facto* zlikwidowała skutki uchwały SN z 2008 r. w odniesieniu do kierowców.

Zmiany legislacyjne nie uporządkowały sytuacji, jak zamierzał prawodawca, lecz doprowadziły do licznych rozbieżności w interpretacji art. 77⁵ k.p. Dotyczyły one między innymi wysokości i opodatkowania diet, kwestii, czy

pkt 150–154; 12 grudnia 2013 r. w sprawie 20383/04, *Khmel p. Rosji*, pkt 58–62; 14 stycznia 2014 r. w sprawie 32042/11, *Muslija p. Bośni i Hercegowinie*, pkt 25–30; 20 maja 2014 r. w sprawie 37394/11, *Glantz p. Finlandii*, pkt 48–50; 10 lutego 2015 r. w sprawie *Kiiveri p. Finlandii*, skarga nr 53753/12, pkt 34; 16 czerwca 2016 r. w sprawie 44396/05, *Igor Tarasov p. Ukrainie*, pkt 26.

⁷ Por. wyroki SN z: 21 października 2010 r. w sprawie V KK 291/10; 17 października 2013 r. w sprawie IV KK 147/13; 18 listopada 2015 r. w sprawie V KK 189/15; 21 stycznia 2016 r. w sprawie II KK 370/15; oraz postanowienia z: 12 października 2011 r. w sprawie III KK 145/11; 27 marca 2014 r., w sprawie I KZP 1/14 i 15 września 2016 r. w sprawie II KK 129/16.

⁸ Wyrok TK z 24 listopada 2016 r., K 11/15.

⁹ Uchwała 7 sędziów SN z 19 listopada 2008 r., II PZP 11/08.

zapewnienie kierowcy odpowiedniego miejsca do spania w kabinie pojazdu może być uznane za zapewnienie „bezpłatnego noclegu”, oraz charakteru prawnego ryczałtu za koszty noclegu.

Usunięcie powyższych rozbieżności miała na celu uchwała 7 sędziów SN z 2014 r.¹⁰ Przyjęto w niej, że zapewnienie pracownikowi – kierowcy samochodu ciężarowego odpowiedniego miejsca do spania w kabinie tego pojazdu podczas wykonywania przewozów w transporcie międzynarodowym nie stanowi zapewnienia bezpłatnego noclegu w rozumieniu przepisów rozporządzenia wykonawczego do k.p., co powoduje, że pracownikowi przysługuje zwrot kosztów noclegu. Uchwała ta została zaakceptowana w kolejnych judykatach SN¹¹. Skutkiem ustalenia tej linii orzeczniczej było wszczęcie wielu tysięcy postępowań sądowych o zwrot kosztów ryczałtów za noclegi¹².

W omawianym wyroku w sprawie K 11/15 Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniosek Związku Pracodawców „Transport i Logistyka Polska”, uznając, że art. 21a ustawy o czasie pracy kierowców rozpatrywany z punktu widzenia zwrotu kosztów podczas zagranicznej podróży służbowej narusza zasadę demokra-

tycznego państwa prawnego, na którą składają się zasada określoności prawa oraz zasada zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa. W ocenie TK niekonstytucyjna jest regulacja, która w celu wydobycia z przepisów określonej reguły zachowania adresatów wymaga ustalania kilkakrotnie zakresów odesłania o charakterze kaskadowym. W tym wypadku art. 21a u.c.p.k. odsyłał do art. 77⁵ § 5 k.p., który pośrednio odsyłał do art. 77⁵ § 2 k.p., który nie zawierał odszukiwanej normy prawnej, ale odsyłał do aktu prawnego o charakterze podstawowym, tj. rozporządzenia, określającego sposób zachowania adresatów.

TK zakwestionował nadto regulację ryczałtów za noclegi ze względu na to, że ustawodawca nie zawarł w odniesieniu do kierowców międzynarodowych adekwatnej do specyfiki wykonywanej przez nich pracy regulacji, a także nie przewidział związanych z tą regulacją skutków w sferze prawnej, ekonomicznej oraz gospodarczej. Regulacja ta wkraczała zbyt mocno w autonomiczność stosunku pracy, której swoboda kształtowania powinna przysługiwać pracownikowi i pracodawcy. Z tych względów norma ustawowa została uznana za niezgodną z art. 2 Konstytucji.

¹⁰ Uchwała 7 sędziów SN z 12 czerwca 2014 r., II PZP 1/14.

¹¹ Tak wyroki SN z: 4 września 2014 r. w sprawie I PK 7/14; 3 marca 2016 r. w sprawie II PK 3/15 oraz uchwała SN z 7 października 2014 r. w sprawie I PZP 3/14.

¹² Według szacunków związków pracodawców transportu i logistyki tych spraw było ponad 50 tysięcy (szacunki przytoczone za wnioskodawcą przez TK – sprawy o wartości 2,5 mld zł, a przeciętna wartość jednej sprawy to 50 tys. zł). Por. także odpowiedź wiceministra sprawiedliwości Jerzego Kozdronia na interpelację nr 33100 w sprawie udzielenia wyjaśnień dotyczących skali roszczeń kierowców o ryczałty za nocleg w związku z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym sygn. K 11/15 i załączone do niej wyczerpanie spraw: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=0B9CDBD7> (dostęp 16.01.2017).