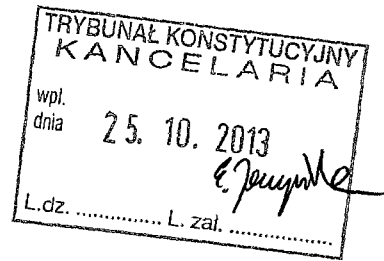


Warszawa, 24 października 2013 r.

DO:

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Z SIEDZIBĄ W WARSZAWIE



UCZESTNICY:

SEJM RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

PROKURATOR GENERALNY

DO WIADOMOŚCI:

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Pani Prof. Irena Lipowicz

GŁÓWNY INSPEKTOR TRANSPORTU DROGOWEGO

Pan Tomasz Połec

OD:

GRUPA 54 POSŁÓW NA SEJM RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

REPREZENTOWANA PRZEZ POSŁA NA SEJM RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Macieja Banaszaka

ADRES DO KORESPONDENCJI:

Biuro Poselskie Posła na Sejm Rzeczpospolitej Polskiej Macieja Banaszaka

ul. Rybaki 20a/3

61-884 Poznań

**WNIOSEK O UZNANIE
NIEZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ
PRZEPISÓW USTAWY
KODEKS POSTĘPOWANIA W SPRAWACH O WYKROCZENIA**

Niniejszym, reprezentując grupę 50 posłów, których dokładna lista wraz z podpisami znajduje się w załączeniu do niniejszego Wniosku, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 188 pkt 1) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wnoszę o:

- 1) uznanie art. 38 ustawy z 21 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U.2013.395.j.t.) (dalej „**Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia**”) za niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej w zakresie w jakim narusza on konstytucyjną zasadę ochrony zaufania obywateli do Państwa;
- 2) uznanie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia za niezgodny z art. 42 ust. 2 oraz 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie w jakim uniemożliwia on obywatelowi skuteczną obronę oraz stawia go przed wyborem zrzeczenia się konstytucyjnego prawa domniemania niewinności albo narażenia na postępowanie sądowe, a także w zakresie w jakim znajdujące się w nim rozwiązania są nieproporcjonalne do celów osiągniętych przez Państwo;
- 3) uznanie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia za niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie w jakim różnicuje on prawo obywateli do równego traktowania przez władze publiczne w zależności od rodzaju służby państwowej dokonującej kontroli;

a ponadto wnoszę o:

- 4) przyłączenie niniejszego Wniosku do sprawy o sygn. akt K 19/11 toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich datowanego na dzień 21 czerwca 2011 r. i popartego przez Prokuratora Generalnego;

- 5) orzeczenie, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i w tym dniu tracą moc obowiązującą zaskarżone przepisy;
- 6) wskazanie w wyroku, na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, konsekwencji praktycznych poprzez uznanie, iż wszystkie decyzje w zakresie nałożenia grzywny przez Generalną Inspekcję Transportu Drogowego, w których zastosowano zaskarżony przepis lub w jakikolwiek ograniczono prawa obywateli – powinny zostać uchylone, a obywatele mają prawo domagać się zwrotu środków przekazanych do Skarbu Państwa na ich podstawie.

Poniżej pełne uzasadnienie faktyczne i prawne.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny.

a. Uwagi wprowadzające.

Składając niniejszy Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego Wnioskodawcy w pełni zdają sobie sprawę, iż kontrola Trybunału Konstytucyjnego ma przede wszystkim charakter abstrakcyjny. Kontrola norm dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny polega więc przede wszystkim na ocenianiu pionowej zgodności norm (aktów normatywnych), a jej istotą jest ocena czy norma niższego rzędu jest zgodna z normą wyższego rzędu (wzorcem kontroli) (tak też L. Garlicki [w:] *„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.”* Wydawnictwo Sejmowe).

Jednak biorąc pod uwagę kontekst niniejszej sprawy, a także tożsamy wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich należy zdaniem Wnioskodawców zwrócić uwagę na konkretny sposób stosowania zaskarżonych przepisów. Wskazać należy za B. Banaszakiem ([w]: *„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.”* CH Beck) na wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego stanowiącą, iż *„rzeczywista treść przepisów tak naprawdę formułuje się dopiero w procesie ich stosowania. (...) Z tego też względu trafna jest konstatacja, że w procesie konstytucyjnym kontroli podlega norma interpretowana z określonego przepisu lub przepisów, a nie samo ich*

redakcyjne ujęcie.” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08). Można podsumować, iż Trybunał Konstytucyjny uznaje dopuszczalność kontroli konstytucyjnej treści normatywnej nadanej przepisowi prawa w drodze jego stosowania.

Z powyższego względu Wnioskodawcy uznają za konieczne nie tylko określenie abstrakcyjnego wyciągu z przepisów ustawowych i konstytucyjnych, ale także przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu określonego mechanizmu stosowania tychże przepisów, który znalazł oficjalne potwierdzenie w odpowiedzi na interpelację reprezentanta Wnioskodawców (załączonej do niniejszego Wniosku). Wnioskodawcy są przekonani, iż takie ujęcie niniejszego Wniosku pozwoli Trybunałowi Konstytucyjnemu na podjęcie decyzji w zakresie konstytucyjności określonych przepisów w znacznie szerszej perspektywie.

b. Opis stanu faktycznego

W wyniku szeregu zmian ustawowych, w szczególności ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym, jedną z najistotniejszych służb, inspekcji i straży w życiu obywateli stała się Główna Inspekcja Transportu Drogowego. Organ ten jest obecnie jednym z podstawowych, który może nakładać kary grzywny w formie mandatów na kierowców dokonujących naruszeń przepisów określonych w Kodeksie Wykroczeń.

Na moment złożenia niniejszego Wniosku Inspekcja Transportu Drogowego dysponuje liczbą już blisko 350 urządzeń rejestrujących, mających na celu karanie kierowców z tytułu wykroczeń związanych z poruszaniem się po drogach publicznych. Wraz z uzyskaniem szerokiego zakresu uprawnień oraz pełnej aparatury sprzętowej Inspekcja Transportu Drogowego zaczęła w swoisty sposób stosować zaskarżone przepisy ograniczając istotnie prawa i wolności konstytucyjne obywateli w zakresie możliwości uzyskania informacji o popełnionym wykroczeniu.

Zgodnie z obecnie obowiązującą procedurą, która szeroko opisana została w odpowiedzi na interpelację załączoną do niniejszego Wniosku, Inspekcja Transportu Drogowego odmawia prawa dostępu do zdjęcia wykonanego za pomocą fotoradaru kierowcy, którego chce ukarać, bowiem „*należy*

podkreślić, że fotografia wykonana przez urządzenie rejestrujące jest kluczową częścią materiału dowodowego gromadzonego przez uprawnione organy i podlega włączeniu do akt sprawy o wykroczenie.”

Uzasadniając odmowę otrzymania kluczowego dla obywatela dokumentu potwierdzającego wykroczenie Inspekcja Transportu Drogowego powołuje się na zaskarżony przez Wnioskodawców w niniejszym postępowaniu i kluczowy dla sprawy artykuł 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Artykuł ten stanowi, iż:

„Do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 95, 100 § 1 i 6 zdanie pierwsze, art. 105, 107, 108, 116-134, 136-142, 156 § 1-4, art. 157, 158, 160-166, 476 § 2 Kodeksu postępowania karnego, a gdy sąd orzeka jednoosobowo, również przepisy art. 109-114 i 115 § 1, § 2 zdanie pierwsze oraz § 3 Kodeksu postępowania karnego.”

W ocenie Inspekcji Transportu Drogowego, a także Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, co szeroko opisane zostało w odpowiedzi na interpelację: *„Ustawa Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie reguluje kwestii dostępu do akt sprawy i w tym zakresie w art. 38 stanowi, że do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia stosuje się odpowiednio także przepisy art. 156 § 1-4 ustawy Kodeks postępowania karnego, która określa zasady dostępu do akt sprawy, oznacza to, że kluczowego dla sprawy art. 156 § 5 nie stosuje się (nie został wymieniony).”* Konkluzja jest więc taka, iż przepis mówiący o możliwości udzielenia dostępu do akt, czyli art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego, nie znajduje zastosowania do czynności w sprawach o wykroczenia, bowiem ustawodawca nie wymienił go w artykule 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W konsekwencji powyższego Inspekcja Transportu Drogowego uważa, iż: *„zważywszy na zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) przepisy nie dają organowi możliwości udostępnienia stronom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym akt sprawy (więc także*

i zdjęcia) na etapie czynności wyjaśniających. Prawo wglądu do akt sprawy o wykroczenie (w tym również do obrazu zarejestrowanego wykroczenia) obwiniony nabywa dopiero w sądzie – z chwilą zawiadomienia go o terminie pierwszej rozprawy.”

c. Podsumowanie stanu faktycznego

Oceniając powyższe, w ocenie Wnioskodawców należy wskazać, iż przepis art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia daje dziś możliwość jego stosowania organom państwa w sposób naruszający podstawowe prawa konstytucyjne obywateli, w szczególności zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, zasadę prawa do obrony, zasadę domniemania niewinności, zasadę proporcjonalności czy wreszcie zasadę równości wobec prawa.

Biorąc pod uwagę, iż zapisy art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia dają podstawę prawną do takiej jego interpretacji, jakiej dokonuje dziś Inspekcja Transportu Drogowego – Wnioskodawcy uznają za konieczne oddanie pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego uznanie ewentualnej niekonstytucyjności tego przepisu.

II. Stan prawny.

Poniżej znajduje się szczegółowe omówienie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz zasad z nich wynikających, z którymi w ocenie Wnioskodawców, sprzeczny jest art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

a. Niezgodność z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”

Art. 2 Konstytucji statuujący zasadę demokratycznego państwa prawa stanowi szczególną *meta normę*. Stanowi ona zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w tekście Konstytucji, ale w sposób immamentny wynikają z aksjologii i istoty demokratycznego państwa prawa (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 października 2008 r. sygn. akt P 30/07). Trybunał Konstytucyjny z powyższej konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wyinterpretował do tej pory szereg innych zasad, które występują w orzecznictwie konstytucyjnym jako samodzielna podstawa kontroli konstytucyjnej.

Wnioskodawcy w niniejszym Wniosku jako punkt wyjścia przyjmują zasadę demokratycznego państwa prawnego, bowiem jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny – wszędzie tam gdzie brak jest szczegółowej normy konstytucyjnej albo zachodzi konieczność zharmonizowania poszczególnych norm, punktem odniesienia przy kontroli konstytucyjności może być klauzula demokratycznego państwa prawnego (tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98).

Jedną z podstawowych zasad wyinterpretowanych przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa rozumiana przez Trybunał Konstytucyjny jako *„opierająca się na wymaganii pewności prawa, a więc na takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągać za sobą.”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00). Jak słusznie zauważa również B. Banaszak ([w]: *„Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.”* CH Beck) powołując się na szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego – ochronie konstytucyjnej podlega nie tylko zaufanie obywateli do litery prawa, ale także do uzasadnionego sposobu jego interpretacji przyjmowanego podczas stosowania prawa przez organy państwa.

Dodatkowo, W. Sokolewicz ([w]: „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*” Wydawnictwo Sejmowe) stwierdza, iż zasada ta nazywana jest bardzo często zasadą lojalności państwa wobec obywateli, bowiem w omawianej zasadzie chodzi o relacje między państwem, a obywatelami postrzegane bardziej od strony samego państwa. Zasada ta ma o tyle istotne znaczenie w sprawie będącej przedmiotem niniejszego Wniosku, iż w utrwalonym przekonaniu orzecznictwa oraz doktryny, cały proces stosowania prawa, poczynając od wykładni, powinien się odbywać w zgodzie z tą zasadą.

Jej treść sprowadza się przede wszystkim do zakazu zastawiania pułapek na obywateli, bądź nagłego wycofywania się z ustalonych reguł postępowania, a w konsekwencji możliwości nadużywania władzy względem obywatela. Słusznie Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do tej zasady zauważył, iż *„ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań.”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 34/04).

W kontekście powyższych rozważań oraz dokonanego w niniejszym Wniosku opisu mechanizmu działania państwa warto również wskazać na stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego z wyroku K 8/98: *„Przewidywalność rozwiązań legislacyjnych, poszanowanie przez ustawodawcę istniejących, zwłaszcza umownych, stosunków prawnych, ich stabilność, to podstawowe cechy bezpieczeństwa prawnego. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa gwałtownych zwrotów, przekreślając wcześniejszy kierunek zmian legislacyjnych i nie usprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, musi się spotkać z oceną krytyczną dokonaną na płaszczyźnie art. 2 Konstytucji.”*

Reasumując powyższe– art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej statuującym zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa w zakresie w jakim powołując się na ten artykuł organy władzy publicznej są w stanie skutecznie zniechęcić obywatela do zapoznania się z kluczowymi dokumentami związanymi z popełnionym przez niego

wykroczeniem. Jak wskazują Wnioskodawcy w opisanym powyżej i skonkretyzowanym stanie faktycznym – nie jest to sytuacja czysto hipotetyczna lecz realna i o doniosłym znaczeniu dla obywateli. W obecnym stanie prawnym to służby państwowe, stosując swoistą niedoskonałość prawną i powołując się na kwestionowany przepis Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia powodują możliwość „przymuszenia” obywatela do zapłaty kary pieniężnej za mandat karny bez zapoznania się z kluczowym dowodem w sprawie. Alternatywą do odmowy przyjęcia mandatu jest bowiem straszenie obywatela postępowaniem sądowym, w przypadku którego będzie on musiał ponieść dodatkowe koszty postępowania. Jak wielokrotnie podkreślał zarówno Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd Najwyższy – niedopuszczalne są praktyki działania państwa, które mają na celu stawianie obywatela w przymusowym położeniu wobec służb państwowych. Z tego powodu w procedurze karnej wprowadzony jest szereg gwarancji, które mają dać obywatelowi przeświadczenie, że nigdy nie znajduje się w sytuacji, w której obydwa wyjścia z sytuacji są dla niego ciężkie do przyjęcia. W omawianym stanie faktycznym poprzez zastosowanie kwestionowanego przepisu organy państwa stawiają obywatela w przymusowej sytuacji dając mu do wyboru zapłatę mandatu karnego albo wdanie się w postępowanie sądowe.

Dodatkowo, w ocenie Wnioskodawców naruszającą zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa jest nie tylko sytuacja, w której obywatel niejako dla „świętego spokoju” woli zapłacić mandat karny za czyn, ale również fakt, iż obywatel tak naprawdę nie wie kiedy, gdzie i czy w ogóle popełnił konkretne wykroczenie. Powołując się bowiem na powyższy przepis jakikolwiek organ mający dziś uprawnienia do postępowań mandatowych będzie w stanie zasłonić się tzw. tajemnicą postępowania przygotowawczego przymuszając obywatela do zapłaty mandatu karnego. Takie działanie stanowi wielokrotnie podkreślany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sankcjonowany przykład arbitralności działania władz publicznych. To bowiem tylko od swobodnego uznania konkretnej służby zależy czy powoła się ona na art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia odmawiając

udostępnienia zdjęcia z fotoradaru. Istnieją bowiem w Polsce organy władzy publicznej, co dokładnie zostało omówione w dalszej części niniejszego Wniosku, które takie zdjęcie udostępniają i wysyłają do obywateli. Jest to jaskrawy przejaw tego jak bardzo arbitralna jest decyzja o odmowie udostępniania zdjęcia z automatycznego urządzenia rejestrującego.

Nie sposób również w niniejszych rozważaniach pominąć ewidentną różnicę pomiędzy postępowaniem w sprawach o wykroczenia, a postępowaniem karnym. Jak już wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny – istnieją argumenty oraz wartości, które stoją za określoną tajnością postępowania przygotowawczego w postępowaniu karnym. Głównym czynnikiem, który stoi za rozwiązaniem dopuszczającym możliwość wybiórczego prezentowania materiału jest ochrona postępowania przed ewentualnym matactwem ze strony jego uczestników. Niemniej w wyroku z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07, Trybunał Konstytucyjny jasno wskazał w jakich okolicznościach dopuszczalna jest odmowa dostępu do akt sprawy, w szczególności rozważając możliwość odmowy dostępu do akt stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie tzw. zasady proporcjonalności.

Przepis zakwestionowany przez Wnioskodawców oraz wskazana przez nich praktyka dotyczy natomiast spraw o wykroczenia, które w swojej istocie stanowią czyn znacznie mniejszej wagi i o znacznie mniejszej szkodliwości społecznej. W odniesieniu do popełnionego wykroczenia trudno bowiem dopatrzeć się sytuacji, w której ktokolwiek chciałby mataczyć czy w jakikolwiek inny sposób wpływać na tok postępowania bądź nawet miałby faktycznie możliwość takiego działania. Obecna niska ściągalskość mandatów karnych nakładanych z tytułu wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów wynika przede wszystkim z niedoskonałości prawnych związanych z konkretnymi postępowaniami oraz nieudolności Inspekcji Transportu Drogowego niż z jakiegokolwiek innej przyczyny, która uzasadniałaby odmowę dostępu do kluczowego dowodu w sprawie jakim jest zdjęcie z fotoradaru. Biorąc jednocześnie pod uwagę sposób oraz jakość działania służb dokonujących kontroli

fotoradarowych, w szczególności Inspekcji Transportu Drogowego, trudno nie odnieść wrażenia, że powołanie się na kwestionowany przepis stanowi jedynie uzasadnienie prawne niechęci tego organu do przedstawiania konkretnych dowodów wykroczenia obywatelom. W ocenie Wnioskodawców działania, które naruszają fundamentalne i konstytucyjne prawa obywateli, nie mogą znaleźć żadnego uzasadnienia w nieudolności konkretnej służby czy też jej niechęci do przesłania podstawowego dowodu do konkretnej osoby.

Wnioskodawcy nie potrafią więc wskazać żadnej wartości ani konstytucyjnej ani niższego rzędu, która uzasadniałaby brak udostępnienia obywatelom zdjęcia stanowiącego jedyny dowód wykroczenia w postępowaniu w sprawie o wykroczenie. Odmowa taka, wraz z możliwością prawną powołania się na art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, nie znajduje ani nie jest uzasadniona żadnymi wyższymi wartościami, których uznanie (też pod szczególnymi warunkami) jest dopuszczalne zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie sądów powszechnych i Trybunału Konstytucyjnego.

W ocenie Wnioskodawców praktyka służb w zakresie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, która dopuszczalna jest na podstawie obowiązującego stanu prawnego, narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa w takim stopniu w jakim uniemożliwia ona podjęcie im decyzji na bazie pełnej znajomości stanu faktycznego oraz przedmiotu oskarżenia w postępowaniu. Niezależenie bowiem od różnic pomiędzy postępowaniem w sprawach o wykroczenia, a postępowaniem karnym – fundamentalnym prawem oskarżonego jest możliwość zapoznania się z zarzucanym mu czynem. W dzisiejszym stanie prawnym art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia daje natomiast służbom możliwość odmowy nawet wskazania o jaki czyn dokładnie chodzi i kiedy czyn ten został popełniony. Jeżeli bowiem przepisy prawa pozwalają dzisiaj na odmowę udostępnienia zdjęcia, jako kluczowego dowodu w sprawie, to powołując się na ten przepis służby będą niejako uprawnione do odmowy udzielenia jakiegokolwiek informacji o wykroczeniu stwierdzając

jedynie, iż obywatel mandat może przyjąć, bądź wdać się w spór sądowy i na poziomie sądu dowiedzieć się o co tak naprawdę jest oskarżony.

Wnioskodawcy dzielają również rozumowanie odnoszące się do istoty jakiegokolwiek postępowania, w którym stroną jest obywatel, zaprezentowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W wyroku z 17 lutego 2009 r., sygn. sprawy 34030/07 stwierdzono, iż: *„Zgodnie z zasadą równości broni, stanowiącą jeden z elementów szerszej koncepcji rzetelnego procesu, każdej ze stron musi zostać przyznana rozsądna możliwość przedstawienia swej sprawy na warunkach, które nie stawiają danej strony w znacząco mniej korzystnym położeniu, niż strony przeciwnej.”* W ocenie Wnioskodawców takie rozumienie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w którym to druga strona nie ma możliwości przedstawienia swojej sprawy, bo nie ma prawa dostępu do materiałów postępowania stawia stronę, jako obywatela w diametralnie gorszej pozycji niż organ państwowy, który takie postępowanie prowadzi i jakakolwiek „*równość broni*” w tym postępowaniu jest wykluczona.

W kontekście naruszenia zasady ochrony zaufania obywateli do państwa należy również podnieść, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego poddanie wcześniej na innej podstawie ustawowej ukształtowanych stosunków prawnych działaniu nowego i bardziej niekorzystnego dla obywateli prawa pozostaje w sprzeczności z Konstytucją wówczas, kiedy tego rodzaju konstrukcja prawa rażąco osłabia zaufanie obywatela do prawa, nie rekompensując tego skutku konieczną ochroną innych, konstytucyjnie uznawanych wartości (tak np. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05). Przepis, który jest przedmiotem niniejszego Wniosku, obowiązuje w istotnym dla sprawy zakresie w niezmienionej formie od 2001 r. Nie mniej do tej pory – przed przejściem systemu fotoradarowego przez Główną Inspekcję Transportu Drogowego – praktyka odmowy dostępu do materiału zgromadzonego w związku z popełnionym wykroczeniem, w szczególności w zakresie dostępu do zdjęć, nie była tak często stosowana przez organy służb. Co więcej, dotychczas zdjęcia były wysyłane przez odpowiednie służby wraz

z mandatem karnym. Należy więc wskazać, iż art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa w takim zakresie, w jakim jest on skonstruowany w sposób umożliwiający jego dowolną i swobodną interpretację przez służby i przyjęcie, co ma miejsce również w niniejszym stanie faktycznym, niekorzystnego rozwiązania w konkretnej sytuacji. Niewątpliwie jest to ukształtowanie utrwalonych relacji społecznych pomiędzy obywatelem, a władzą w nowej i rażąco niekorzystnej dla obywatela formie na podstawie treści tego samego przepisu.

W kontekście wskazanych powyżej reguł oraz zasad jakimi powinny kierować się władze w bezpośredniej relacji z obywatelem, w szczególności w sytuacji, kiedy obywatel pozostaje postawiony w stan oskarżenia o dokonanie określonego czynu zabronionego, szczególnie bulwersujący jest zdaniem Wnioskodawców fakt, iż Inspekcje Transportu Drogowego mają możliwość wysyłania zdjęć do obywateli. Jak stwierdzono w odpowiedzi na interpelację: *„Główny Inspektora Transportu Drogowego nie wysyła zdjęć do właścicieli oraz posiadaczy pojazdów i nie udostępnia ich na żądanie stronom, pomimo że takie żądania wpływają. Główny Inspektora Transportu Drogowego ma możliwości techniczne, aby zdjęcia do właścicieli wysyłać, jednak na takie postępowanie nie pozwalają obowiązujące przepisy.”*

Podsumowując – Wnioskodawcy wnoszą o uznanie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia za niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim narusza on zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa poprzez oddanie służbom swobody dysponowania określonymi materiałami w postępowaniu w sprawach o wykroczenia i naruszenia zasady „równości broni” stron postępowania. W ocenie Wnioskodawców przepis, który w ogóle umożliwia taką interpretację jaka została przyjęta przez Generalną Inspekcję Transportu Drogowego nie może być powszechnie obowiązującą normą prawa w demokratycznym systemie prawnym.

b. Niezgodność z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż:

„1. Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego.

2. Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu.

3. Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.”

W kontekście zakwestionowanego artykułu 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz przedstawionego stanu faktycznego najistotniejsze są normy prawne wynikające z art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Statuują one niezwykle ważną zasadę prawa do obrony oraz domniemania niewinności obywatela w prowadzonych przeciwko niemu postępowaniach.

Określone w ust. 2 konstytucyjne prawo do obrony jest wielokrotnie przywoływaną przez Trybunał Konstytucyjny wartością, która fundamentalna jest nie tylko dla całości postępowania karnego, ale przede wszystkim jest elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. Istotą tego prawa jest możliwość podejmowania wszelkich działań niesprzecznych z prawem, które w przekonaniu danej osoby mogą potwierdzić daną wersję wydarzeń oraz jej niewinności. Trybunał Konstytucyjny słusznie stwierdza również, iż zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa

prawnego powoduje, że odnosi się ona nie tylko do postępowania karnego, ale także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym (tak: Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 czerwca 2008 r., sygn. akt K 42/07). Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie i jednoznacznie stwierdzał, iż przepisy art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej znajdują także zastosowanie wobec Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia: *„Odpowiedzialność za wykroczenie ma charakter represyjny. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalilo się stanowisko, iż konstytucyjne gwarancje związane z odpowiedzialnością represyjną (a taką jest gwarancja wynikająca z art. 42 ust. 2 Konstytucji) odnoszą się nie tylko do postępowania stricte karnego, ale również do innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności represyjnej. Zasada prawa do obrony w swym konstytucyjnym wymiarze nie chroni zatem wyłącznie przed odpowiedzialnością stricte karną, ale przed przypisaniem odpowiedzialności o charakterze represyjnym.”* (tak: np. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 48/06).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż prawo do obrony (określone w ust. 2) nie jest prawem absolutnym i powinno być oceniane przez pryzmat ograniczeń określonych w powołanym przez Wnioskodawców art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który formułuje kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż:

„Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

Pojęcie proporcjonalności *sensu stricte* rozumiane jest przede wszystkim jako wybór spośród środków legalnych realizujących zamierzony cel środka, który jest najmniej dolegliwy dla adresata (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 oraz w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2007 r. sygn. akt K 29/06).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej, przez pryzmat którego musi być również rozpatrywana regulacja art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ustanawia tzw. test proporcjonalności. Stanowi on, iż ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być stawiane tylko, gdy 1) wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków 2) regulacja ta jest niezbędna dla interesu publicznego, z którym jest połączona oraz 3) efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Konstytucyjne pojęcie „niezbędności” oznacza przede wszystkim sytuację, w której określone wartości nie mogą być chronione inaczej (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1999 r. sygn. akt P 2/98).

W ocenie Wnioskodawców oczywistym jest, że dobro całości postępowania w sprawie o wykroczenia może być realizowane inaczej. Ukrywanie dowodów w sprawie przez stronę publiczną (co nosi znamiona i charakter procesu inkwizycyjnego przynajmniej w zakresie tajności postępowania) nie znajduje żadnego uzasadnienia w chronionych dobrach, czy też w jasności i szybkości postępowania. Kwestią oczywistą jest bowiem fakt, że gdyby zdjęcie z fotoradaru od razu załączane było do dokumentacji mandatowej przeznaczonej dla potencjalnego sprawcy to nie miałby on wątpliwości kogo wskazać jako sprawcę czy też przyjąć bądź odmówić przyjęcia mandatu. Jego prawo do obrony realizowałoby się w takiej sytuacji również bezpośrednio w ten sposób, iż obywatel miałby pełną wiedzę czy jego zdaniem w ogóle istnieje konieczność odmowy przyjęcia mandatu i wystąpienia na drogę sądową. Wskazać należy, w odniesieniu do tajności postępowań przygotowawczych, iż zarówno Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd

Najwyższy wielokrotnie podkreślał, że zasada ta nie może mieć charakteru generalnego i odmowa dostępu do akt zawsze musi mieć zindywidualizowany i skonkretyzowany charakter podlegający weryfikacji. W niniejszym stanie faktycznym Inspekcja Transportu Drogowego przyjmuje natomiast jako zasadę, praktykę odmowy dostępu do akt, co potwierdzenie znajduje w odpowiedzi na interpelację załączonej do niniejszego Wniosku. Tym bardziej, w ocenie Wnioskodawców taka praktyka nie zasługuje na uznanie i jej podstawa powinna być mocą wyroku Trybunału Konstytucyjnego jak najszybciej usunięta z obrotu prawnego.

Ze wszystkich powyższych względów, w ocenie Wnioskodawców zaskarżona regulacja nie spełnia żadnego z trzech warunków testu proporcjonalności wskazanego powyżej. Po pierwsze nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, bowiem w ocenie Wnioskodawcy tak nieracjonalne zachowanie organów władzy publicznej względem obywatela doprowadza w większym stopniu do kwestionowania sensowności i celowości przyjęcia mandatu i przedłużania całości postępowania o postępowanie sądowe niż do jego jednoznacznego zamknięcia z woli obywatela poprzez przyjęcie mandatu. Po drugie, taka regulacja nie jest niezbędna dla jakiegokolwiek interesu publicznego i nie realizuje go w żadnym stopniu – w ocenie Wnioskodawców trudno bowiem wskazać jakikolwiek interes publiczny, który miała lub mogłaby realizować, a jeżeli nawet miałyby to być szybkość postępowania lub obawa przed mactwem ze strony obywateli, to należy wskazać, iż jako takie nie są to wartości konstytucyjne, a wartości, których ochrony domagają się Wnioskodawcy w niniejszym Wniosku stoją znacznie wyżej w hierarchii dóbr chronionych konstytucyjnie od tych potencjalnie możliwych do realizacji poprzez zaskarżoną regulację. Po trzecie, w oczywistej dysproporcji pozostają efekty wprowadzonej regulacji w stosunku do ciężarów nakładanych na obywatela, który jak już wielokrotnie w niniejszym Wniosku było wskazywane staje przed dylematem zaufania władzy *in blanco* co do zasadności żądania poniesienia sankcji z tytułu rzekomego naruszenia albo narażenia się na długotrwałą drogę

sądową z powodu odmowy. Ciężar drogi sądowej i sądowej weryfikacji zasadności mandatu zostaje przerzucony na obywatela i realnie nie ma on żadnej możliwości dokonania wcześniejszej weryfikacji zasadności prowadzonego względem niego postępowania.

Wielokrotnie w tego typu sytuacjach Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż oceniając konkretną regulację pod względem testu proporcjonalności, warto przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie czy dane dobro postępowania może być realizowane inaczej i czy może być wskazany alternatywny środek, który jest mniej dolegliwy dla stron postępowania. W ocenie Wnioskodawców odpowiedź na obydwie pytania jest oczywista i dlatego Wnioskodawcy wnoszą o uznanie zaskarżonego art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia za niezgodny z Konstytucją - tak aby władza publiczna już nigdy więcej nie miała możliwości poprzez odmowę dostępu do akt postępowania w sprawach o wykroczenia twierdzenia, że realizowane jest jakiegokolwiek dobro (w tym dobro postępowania) i by władza stosowała znacznie mniej restrykcyjne środki dla stron. W ocenie Wnioskodawców usuwając ten przepis z obrotu prawnego Trybunał Konstytucyjny sprawi, iż służby zaczną wreszcie wysyłać obywatelom podstawowe dowody w sprawach o wykroczenia, a obywatele nie będą stawać przed dylematami związanymi z wdaniem się w postępowanie, które zostały szeroko opisane powyżej i są przy obecnej interpretacji prawa powszechne.

Dodatkowo, w ocenie Wnioskodawców kwestionowany przepis narusza również konstytucyjną zasadę domniemania niewinności, która jest niezbywalnym i fundamentalnym prawem każdego obywatela. Artykuł 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w obecnym brzmieniu oraz praktyce służb daje im bowiem możliwość żądania od obywatela zrzeczenia się uprawnień jakie nadaje mu art. 42 ust. 3. Konstytucji w zamian za uniknięcie postępowania sądowego. Należy bowiem pamiętać, iż w literaturze słusznie przyjmuje się, iż domniemanie niewinności rozciąga się nie tylko na podejrzanych i oskarżonych w ramach konkretnego procesu, ale na wszelkie inne

organy władzy publicznej w każdej sytuacji związanej się z konkretną osobą.

W przypadku omawianym w niniejszym Wniosku odwrócony zostaje ciężar udowodnienia winy w ten sposób, iż władza publiczna zakłada, że obywatel jest winny i daje mu możliwość dowodzenia swojej niewinności dopiero przed sądem. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny – omawiane domniemanie „*jako norma konstytucyjna nakazująca przestrzeganie określonych reguł postępowania jest skierowana do wszystkich, w szczególności adresatami tej dyrektywy są wszystkie organy władzy publicznej.*” (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 16 maja 2000 r., sygn. akt P 1/99). W praktyce będącej przedmiotem niniejszego Wniosku zastosowanie znajduje mechanizm domniemania winy. Obywatel bowiem nie ma możliwości korzystania z domniemania niewinności bowiem bez możliwości zapoznania się ze zdjęciem z urzędnika rejestrującego, które faktycznie może stanowić jedyny dowód jego ewentualnej winy, ma on obowiązek odniesienia się do kwestii swojej subiektywnej winy bądź niewinności. Jednocześnie należy pamiętać o tym, że jednym z kluczowych elementów domniemania niewinności jest możliwość kwestionowania dowodów przeciwko oskarżonej osobie. Zachowanie służb publicznych, będące przedmiotem niniejszego Wniosku, stawia obywatela w wyjątkowo trudnej i niekomfortowej sytuacji, w szczególności ze względu na fakt, że przedmiotem postępowań o wykroczenia są czyny o niskiej szkodliwości społecznej, które nie pełnią w życiu danej osoby tak istotnej i doniosłej roli jak ewentualne postępowanie karne, co do którego można mieć pewność, że dana jednostka będzie chciała dochodzić swojej niewinności przed sądem. Obecny mechanizm jest tak naprawdę wyrazem braku skutecznej działalności państwa w odniesieniu do konstytucyjnych gwarancji, bowiem państwo doskonale zdaje sobie sprawę, iż większość osób porzuci konstytucyjne uprawnienia domniemania niewinności na rzecz szybszego załatwienia sprawy bez wdawania się w spór sądowy co do istoty rzeczy i własnej odpowiedzialności. W ten prosty sposób państwo nadaje prawom konstytucyjnym obywateli charakter czysto iluzoryczny

bez większego znaczenia prawnego i faktycznego w postępowaniu w sprawie o wykroczenia.

Podsumowując – w ocenie Wnioskodawców kwestionowany art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia niewątpliwie narusza dwie zasady ustanowione mocą art. 42 Konstytucji, tj. prawo do obrony oraz zasadę domniemania niewinności. Obecna praktyka służb sprawia bowiem, iż obydwie wskazane powyżej uprawnienia obywatela stają się iluzoryczne bez większej możliwości ich zastosowania. Obywatel zostaje praktycznie pozbawiony możliwości obrony oraz domniemania niewinności bowiem musi przyjąć, iż państwo ma rację co do jego ewentualnego wykroczenia i nie daje mu możliwości kwestionowania podjętej decyzji. Jak zostało wskazane powyżej – obydwie uprawnienia muszą występować na każdym stadium postępowania. Artykuł 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia daje natomiast możliwość takiego działania państwa, które wyłącza możliwość stosowania powyższych uprawnień na etapie przesądowym uzależniając nabycie tych praw od skierowania sprawy do sądu. W ocenie Wnioskodawców przepis umożliwiający takie działanie władz publicznych jest sprzeczny z art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

c. Niezgodność z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi:

„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.”

Wskazana powyżej zasada, która jest również jedną z najbardziej podstawowych zasad stosowanych w historii demokratycznych państw prawnych, określa przede wszystkim prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z zasady tej wynika nakaz jednakowego

regulowania sytuacji prawnej wszystkich osób znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Zasada ta jest skierowana przede wszystkim do władz publicznych, które mają prawny obowiązek jej przestrzegania. Ta konstytucyjna formuła równości wobec prawa, mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości, jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznanej za istotną i nie będącej tożsamą z identycznością (tak B. Banaszak [w]: „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.*” CH Beck). W konsekwencji uznaje się, iż różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli traktuje się podmioty lub sytuacje podobne w sposób różny, a różnica nie znajduje uzasadnienia w przepisach. Zgodnie z Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01, art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się zarówno do stosowania prawa (wszyscy obywatele są równi) jak i do stanowienia prawa.

Niniejsza zasada ma niezwykle istotne znaczenie dla stosowania reguł prawnych wynikających z art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz dla stanu faktycznego przedstawionego w niniejszym Wniosku. Należy bowiem wskazać, iż w obecnym stanie prawnym i faktycznym nie tylko Inspekcja Transportu Drogowego ma uprawnienia do kontroli fotoradarowej. Do tego typu działań na mocy innych ustaw są również uprawnione inne służby takie jak np. straż miejska czy Policja. Wszystkie te służby w kontekście kontroli fotoradarowej mają również uprawnienia do korzystania z art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Z informacji posiadanych przez Wnioskodawców wynika jednak, iż tylko Inspekcja Transportu Drogowego nie wysyła wraz z mandatem karnym zdjęcia z tego urządzenia, a także odmawia możliwości zapoznania się z tym dowodem na etapie postępowania przedsądowego. Inne służby natomiast – w momencie przesłania dokumentacji związanej z wykroczeniem zarejestrowanym za pomocą urządzeń rejestrujących przesyłają obywatelom takie zdjęcie.

W ocenie Wnioskodawców taka praktyka służb, oparta na art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, stanowi naruszenie konstytucyjnych praw i wolności obywatela w zakresie równości wobec prawa oraz uprawnienia do równego traktowania. Obywatele są bowiem traktowani, w zakresie swoich uprawnień, różnie w sytuacji podobnej. W ocenie Wnioskodawców nie ma dla obywatela istotnego znaczenia czy jego wykroczenie zostało zarejestrowane za pomocą fotoradaru należącego do Inspekcji Transportu Drogowego, straży miejskiej czy Policji. Obecnie obowiązujący taryfikator mandatowy, Kodeks wykroczeń oraz Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia jest dla wszystkich tych służb taki sam. W konsekwencji sytuacja prawna i faktyczna obywatela jest podobna – tj. dokonał on wykroczenia zarejestrowanego za pomocą urządzenia rejestrującego i musi z tego powodu ponieść sankcje. Jednak tylko wobec osoby, której wykroczenie zostało zarejestrowane za pomocą fotoradaru należącego do Inspekcji Transportu Drogowego zastosowanie znajdą ograniczenia, które są przedmiotem niniejszego Wniosku, tj. odmówione zostanie jej prawo wglądu do zdjęcia rejestrującego wykroczenie. Natomiast osoba, której wykroczenie zostanie zarejestrowane za pomocą urządzenia należącego do innej służby – takie zdjęcie otrzyma, a co więcej zostanie jej ono wysłane wraz z dokumentacją. W podobnej sytuacji dwie osoby są, więc traktowane różnie i to zróżnicowanie dotyczy ich konstytucyjnych praw, w szczególności prawa do obrony oraz domniemania niewinności. Takie działanie organów państwa, na które przyzwolenie i uzasadnienie odnajdują one w art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia rażąco narusza zasadę wynikającą z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, którą za stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego, określić można jako sprowadzającą się do zasady, iż równych należy traktować równo, a podobnych podobnie.

Biorąc pod uwagę powyższą sytuację faktyczną i ewidentnie różnicowanie obywateli, bazując na art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz szerokie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasady równości, warto wskazać na Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03,

w którym stwierdzono, iż: *„Zasada równości daje się zatem wyrazić w formule, w myśl której nie wolno tworzyć takiego prawa, które różnicowałoby sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama.”* Niewątpliwie w niniejszym opisanym powyżej stanie faktycznym sytuacja faktyczna obywateli, których ewentualne wykroczenia zostały zarejestrowane za pomocą fotoradaru, jest taka sama. Bez różnicy, w ocenie Wnioskodawców, pozostaje fakt, iż jedno urządzenie należy do jednej służby, a drugie do innej. Wnioskodawcy są także przekonani, iż takie zróżnicowanie jest niezrozumiałe również dla konkretnego obywatela i pozostawia go w przekonaniu jego nierównego potraktowania w tym samym stanie prawnym w kontekście faktu, iż inna osoba zdjęcie rejestrujące wykroczenie otrzymała. Jak bowiem dalej stwierdził Trybunał Konstytucyjny w tym samym wyroku: *„Równość (prawo do równego traktowania) funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup).”*

Istnieją oczywiście prawne przesłanki możliwości różnicowania podmiotów w konkretnych sytuacjach prawnych czy faktycznych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (np. sprawy o sygnaturach akt K 8/97 oraz K 7/98) różnicowanie podmiotów jest dopuszczalne tylko w sytuacji łącznego spełnienia trzech następujących warunków: 1) oceny czy dane kryterium pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) oceny czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) oceny czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. W ocenie Wnioskodawców – żaden ze wskazanych powyżej warunków uzasadniających różnicowanie podmiotów na podstawie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie zachodzi i nie powinien mieć miejsca.

Podsumowując wskazane powyżej rozważania – niewątpliwym jest, iż obecnie, na mocy art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, obywatele w podobnej sytuacji zarejestrowania ich wykroczenia za pomocą fotoradaru są traktowani różnie, niezależnie od tego, że zarówno ich ustawowe jak i konstytucyjne prawa i obowiązki państwa wobec nich powinny być takie same. Wnioskodawcy nie znajdują żadnego uzasadnienia dla takiego różnicowania sytuacji konkretnych osób fizycznych, niezależnie od tego który rodzaj inspekcji czy służb dokonuje wobec obywatela kontroli. Wnioskodawcy widzą natomiast przyczynę możliwości takiego działania w wadliwie skonstruowanym artykule 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który jako element obrotu prawnego, daje legitymizację do działania władz naruszających podstawowe wartości i prawa konstytucyjne, w tym fundamentalną zasadę równości obywateli określoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej.

d. Podsumowanie stanu prawnego.

Podsumowując powyższe rozważania prawne – Wnioskodawcy są przekonani, co do słuszności żądania określonego w *petitum* niniejszego Wniosku. W ocenie Wnioskodawców zakwestionowana regulacja pozwala bowiem na takie działanie Inspekcji Transportu Drogowego, które w konsekwencji prowadzi do naruszenia szeregu konstytucyjnie chronionych uprawnień oraz wolności określonych w najważniejszym w polskim porządku prawnym akcie normatywnym.

Niezależnie od przytoczonych powyżej argumentów prawnych oraz powołanego orzecznictwa – Wnioskodawcy z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej za rażące naruszenie uprawnień oraz przyznanych kompetencji uważają obecne działanie Inspekcji Transportu Drogowego legitymizowane mocą art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Stawianie bowiem obywatela przed dylematem „zapłać albo skierujemy sprawę do sądu” nosi znamiona jawnego naruszenia wszelkich podstawowych praw obywatelskich chronionych konstytucyjnie, jak również jawnego nadużycia prawa. Dodatkowo, takie działanie podważa i narusza

zaufanie obywateli do państwa, którzy biorąc pod uwagę długość procedur oraz ilość fotoradarów, w dużej ilości spraw nie mają w pamięci czy to oni faktycznie kierowali danym pojazdem i kiedy miało miejsce to zdarzenie. Nieprzesyłanie im takiego zdjęcia (kiedy posiada się takie możliwości techniczne) i co więcej nieudostępnienie go mimo wyraźnego żądania, wydaje się być po prostu absurdem prawnym. Absurdem, który skonstruowany został na bazie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Artykuł ten jako dający możliwość takiego sprzecznego z zasadami demokratycznego państwa prawnego działania władz nie powinien w ogóle znaleźć się w systemie prawnym. Jak widać bowiem – przy złej woli w jego interpretacji oraz działania na ewidentnym pograniczu prawa – może on prowadzić do sytuacji w której narusza się nie tylko zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa, ale również tak podstawowe prawa konstytucyjne jak wskazane w uzasadnieniu niniejszego Wniosku prawo do obrony, domniemanie niewinności oraz prawo do równego traktowania. Z tych wszystkich powodów Wnioskodawcy przedkładają powyższą argumentację do rozważenia Trybunałowi Konstytucyjnemu i wnoszą jak na wstępie Wniosku.

III. Wnioski dodatkowe.

Poniżej szczegółowe omówienie dodatkowych wniosków przedstawionych w *petitum* niniejszego Wniosku.

a. Przyłączenie niniejszego Wniosku do sprawy o sygn. akt K 19/11.

Wnioskodawcy składając niniejszy Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego poddają pod rozwagę Trybunału możliwość przyłączenia go do sprawy o sygn. akt K 19/11, która toczyć się będzie z wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich. W dniu 21 czerwca 2011 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 38 § 1 Kodeksu postępowania

w sprawach o wykroczenia w zakresie, w jakim nie przewiduje on możliwości odpowiedniego stosowania w postępowaniach w sprawach o wykroczenia na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających – art. 156 § 5 Kodeks postępowania karnego z art. 2 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 3 lit. b Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prokurator Generalny w swoim stanowisku z dnia 12 października 2011 r. w całości poparł wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich. Natomiast Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w swoim stanowisku z 31 sierpnia 2011 r. w całości zakwestionował wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich i uznał zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej kwestionowanego art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

Wnioskodawcy w całości popierają złożony przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosek. Nie mniej, Wnioskodawcy uważają za konieczne złożenie niniejszego Wniosku bowiem problem stosowania kwestionowanego art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia stał się powszechny i nabrał szerszego znaczenia od momentu stosowania wskazanej przez Wnioskodawców interpretacji przez Inspekcje Transportu Drogowego. Wnioskodawcy uważają, iż pozostawienie pod rozagę Trybunałowi Konstytucyjnemu Wniosku o uznanie za niezgodny z Konstytucją kwestionowanego art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wraz z naświetleniem jego obecnego sposobu stosowania oraz oficjalnej linii interpretacyjnej organów państwa związanej z tym przepisem, pozwoli spojrzeć na kwestionowany przepis i możliwości jego interpretowania w znacznie szerszej perspektywie. Dodatkowo, Wnioskodawcy podnoszą w zakresie zakwestionowanego przepisu również naruszenie przez ten artykuł oraz sposób jego stosowania zasady ochrony zaufania obywateli do państwa, a także pragną wskazać na naruszenie zasady równości obywateli określonej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w sposób wskazany uzasadnieniu stanu prawnego niniejszego Wniosku. Należy również wskazać, iż system fotoradarów Inspekcji Transportu Drogowego, który dziś w bezwzględny sposób wykorzystuje niekonstytucyjność art. 38

Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, powstał w dużej części już po złożeniu wniosku przez Rzecznik Praw Obywatelskich. Wnioskodawcy są zatem przekonani, iż złożenie wniosku zbliżonego zakresowo wraz z przedstawieniem konkretnego sposobu interpretacji poszczególnych działań służb może przede wszystkim wskazać zakres problemu, a także jego powszechność. Wnioskodawcy mają również nadzieję, iż złożenie niniejszego Wniosku podpisanego przez wymaganą konstytucyjnie liczbę posłów spowoduje, iż Trybunał Konstytucyjny zechce zająć się przedmiotową sprawą rozpoczętą w 2011 r. w szybszym terminie doceniając wagę oraz istotę sprawy dla ogromnej ilości obywateli, którzy codziennie muszą zmagać się z nadużyciami prawa stosowanymi przez Inspekcję Transportu Drogowego.

b. Orzeczenie o natychmiastowej utracie mocy obowiązującej przepisów.

Zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

„Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.”

Podstawowy skutek wskazanego powyżej w Konstytucji uprawnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności danego aktu z Konstytucją polega na ingerencji w obowiązujący stan prawny poprzez wyeliminowanie jednego z elementów, w tym przypadku zaskarżonego przez Wnioskodawców przepisu art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie

podkreślał, iż bezpośrednim skutkiem jego orzeczenia o niezgodności jest utrata mocy obowiązującej przepisów z dniem wejścia w życie orzeczenia Trybunału lub w innym terminie określonym przez Trybunał. Takie orzeczenie powoduje bezwzględne, bezwarunkowe i bezpośrednie zniesienie przepisów w nim wskazanych, co następuje niezależnie od działań innych organów państwowych.

Wnioskodawcy wnoszą o uchylenie zakwestionowanego art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia z dniem publikacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i z mocą wsteczną. Oczywiście Wnioskodawcy zdają sobie sprawę, iż Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że już sam fakt publiczne ogłoszenia wyroku w konsekwencji doprowadza do uchylenia domniemania konstytucyjności danego przepisu, nie mniej Wnioskodawcy pozostają na stanowisku, iż obecna praktyka organów publicznych w zakresie stosowania art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia może wskazywać na to, że organy nadal będą odmawiać ukaranym obywatelom ich konstytucyjnych praw. Wnioskodawcy są bowiem przekonani, iż dopiero pełne uchylenie podstawy kwestionowanych działań może doprowadzić do zaprzestania stosowania przedmiotowej procedury. Dodatkowo, w ocenie Wnioskodawców natychmiastowe uchylenie kwestionowanych przepisów może przede wszystkim uchronić obywateli przed pułapką prawną, którą służby publiczne codziennie stosują wobec obywateli. Biorąc pod uwagę przede wszystkim ilość wystawianych codziennie mandatów i wezwań, ilość obywateli rejestrowanych za pomocą fotoradarów, a także (a może przede wszystkim) presję władz publicznych na ściąganie do budżetów środków pochodzących z mandatów karnych – Wnioskodawcy uważają za konieczne orzeczenie o natychmiastowej utracie mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów przez Trybunał Konstytucyjny.

c. Orzeczenie o konsekwencjach praktycznych Wyroku.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

„Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylecia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania.”

W związku z szeroko opisaną w niniejszym Wniosku praktyką organów państwa działających na podstawie art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, powszechnością tego zjawiska oraz jego istotnym znaczeniem dla obywateli – Wnioskodawcy uważają za słuszne skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego żądania dokładnego określenia skutków prawnych ewentualnego wyroku w zakresie niekonstytucyjności kwestionowanego artykułu, a więc nadanie Wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego konkretnych konsekwencji praktycznych.

Wnioskodawcy pozostają przede wszystkim na stanowisku, iż zakwestionowany przepis, jako obarczony wszystkimi wadami wskazanymi w treści niniejszego Wniosku, powinien utracić moc obowiązującą *ex tunc*, tj. zostać uznany za niezgodny z Konstytucją i taki, który traci moc od momentu jego wydania, tzn. od momentu, w którym stał się ważnym elementem systemu prawnego. W konsekwencji w ocenie Wnioskodawców artykuł ten powinien zostać uznany za nieważny i nie może wywoływać żadnych skutków prawnych. Dodatkowo, zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie niekonstytucyjności art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, spowodowałoby sformułowanie po stronie obywateli prawa podmiotowego do kwestionowania rozstrzygnięć ukształtowanych na podstawie niekonstytucyjnych przepisów. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w Wyroku z 20 maja 2003 r., sygn. akt SK 10/02, w takich przypadkach *„względ na materialną*

praworzędność (sprawiedliwość) uzyskuje prymat nad zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego". Uprawnienie to ma bowiem doprowadzić do tego, aby ostateczny skutek danego rozstrzygnięcia był zgodny z Konstytucją i ustanowionymi przez Konstytucję zasadami.

W związku z tym, że w ocenie Wnioskodawców, obywatele zostali już mocno pokrzywdzeni dotychczasowym stosowaniem art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia przez władze publiczne – Wnioskodawcy wnoszą o określenie przez Trybunał Konstytucyjny w ewentualnym wyroku uznającym niekonstytucyjność przepisu o stwierdzenie w jakich przypadkach obywatele mają prawo domagać się wznowienia postępowania lub żądania zwrotu zapłaconych na rzecz państwa grzywien z tytułu określonych wykroczeń. W ocenie Wnioskodawców powinno to dotyczyć osób, które zarówno uzyskały odmowę udostępnienia zdjęcia z fotoradaru i zapłaciły mandat, jak i tych, którzy po takie zdjęcie nie wystąpili oficjalnie, chcąc jak najszybciej zakończyć postępowanie mandatowe. W ocenie Wnioskodawców takie generalne określenie przez Trybunał oceny oraz ewentualnego charakteru potencjalnych roszczeń może w znaczący sposób ułatwić możliwość dochodzenia zwrotu, a także jednoznacznie wskazać, która z osób jest uprawniona do żądania takiego zwrotu. Wnioskodawcy zdają sobie sprawę, iż taka praktyka nie jest częsta ze strony Trybunału Konstytucyjnego – są natomiast przekonani, iż akurat w stanie faktycznym opisanym w treści niniejszego Wniosku takie działanie Trybunału byłoby konieczne i pożądane. Trybunał wielokrotnie bowiem podkreślał, iż zakres prawa do wznowienia postępowania wynika z zakresu rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w konkretnej sprawie – Wnioskodawcy wnoszą więc tylko o jego dokładne doprecyzowanie i wskazówkę dla obywateli na tle niniejszego stanu faktycznego.

IV. Podsumowanie.

Ze wszystkich poruszonych w treści niniejszego Wniosku względów Wnioskodawcy uważają go za niezwykle potrzebny i konieczny. W ocenie Wnioskodawców nie przypadkowo Rzecznik Praw Obywatelskich złożył tożsamy do Wnioskodawców wniosek poparty przez Prokuratora Generalnego. Kwestia odmowy dostępu do akt postępowania w sprawach o wykroczenia była bowiem kwestią ważną i kontrowersyjną. Niestety od momentu rozpoczęcia funkcjonowania nowego systemu fotoradarowego kwestia ta stała się dla obywateli palącą. Nie bez powodu, w ocenie Wnioskodawców, w odpowiedzi na interpelację zawarto informację, że dziennie Inspekcja Transportu Drogowego odbiera kilkadziesiąt sygnałów o chęci zapoznania się ze zdjęciem będącym podstawą ukarania za wykroczenie. To naturalne, że w demokratycznym państwie prawnym obywatel chce wiedzieć dokładnie, za co władza publiczna ma zamiar go ukarać. Odmowa dostępu do tego dokumentu z powołaniem się na kwestionowany art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz zasadę tajemnicy postępowania przygotowawczego w sprawach karnych i stosowana jako praktyki generalnej, stanowi przykład jaskrawej dyskryminacji obywatela i braku jakiegokolwiek poszanowania dla jego konstytucyjnych praw.

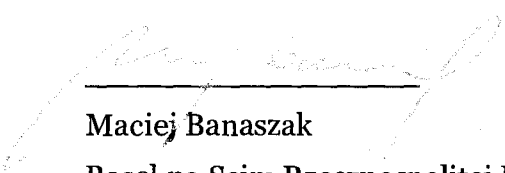
Z powyższych względów Wnioskodawcy złożyli przedmiotowy Wniosek mając nadzieję na ukrócenie tego proceduru stosowanego obecnie przez jedną z największych służb w Polsce. Wnioskodawcy są również przekonani, iż jasne stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego co do wartości tego przepisu oraz jego ewentualnej zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej raz na zawsze zakończy tego typu proceder i będzie jasną wskazówką dla innych organów w zakresie tego w jaki sposób powinny one współdziałać z obywatelem w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, które w swojej istocie powinny się charakteryzować mniejszą represyjnością i dolegliwością.

Wnioskodawcy są również przekonani, iż ewentualne wskazówki Trybunału Konstytucyjnego co do tego czy, kiedy i w jaki sposób obywatele mogą domagać się zwrotu środków zapłaconych na rzecz organów państwa na

podstawie zastosowanego wobec nich mechanizmu „pułapki prawnej”, a przede wszystkim prawne dopuszczenie takiej możliwości na bazie art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, może raz na zawsze wskazać projektodawcom oraz konkretnym instytucjom państwowym, że wartości konstytucyjne powinny być dla nich zawsze najwyższym nakazem w działaniu publicznym oraz stosowaniu i wykonywaniu prawa.

Z tych wszystkich względów Wnioskodawcy wnoszą jak w *petitum* Wniosku.

W imieniu Wnioskodawców:



Maciej Banaszak

Poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Załączniki:

1. Imienna lista Wnioskodawców.
2. Odpowiedź na interpelację Posła Reprezentanta Wnioskodawców od Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w imieniu Generalnej Inspekcji Transportu Drogowego datowana na dnia 8 maja 2013 r. i opisująca kwestionowany we Wniosku mechanizm.