



PG VIII TK 136/13
(K 51/13)

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	24. 12. 2014
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie niezgodności art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.) z art. 2, art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

przedstawiam następujące stanowisko:

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

UZASADNIENIE

We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Grupa posłów na Sejm RP (dalej: Wnioskodawca) domaga się stwierdzenia niezgodności art. 38 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach

o wykroczenia (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.; dalej: k.p.w.) z art. 2, art. 42 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadniając wystąpienie z przedmiotowym wnioskiem, Wnioskodawca zaznaczył, że inspiracją do tego stała się, dostrzeżona przez niego, niewłaściwa praktyka Inspekcji Transportu Drogowego w związku z nakładaniem kar na kierowców za wykroczenia drogowe, dokumentowane za pomocą zdjęć z fotoradarów. Praktyka ta polegać ma na odmowie udostępniania karanym kierowcom zdjęć stanowiących dowód popełnienia wykroczenia, z powołaniem się przy tym na treść art. 38 k.p.w. Przepis ten pomija mianowicie odpowiednie stosowanie, do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, przepisu art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), przewidującego możliwość dostępu do akt postępowania przygotowawczego i gromadzonych dowodów przed jego zakończeniem. Skutkiem tego kierowcy, do których Inspekcja Transportu Drogowego kieruje wezwania do zapłaty mandatu za popełnienie wykroczenia, zmuszeni są do podporządkowania się temu wezwaniu bez możliwości zapoznania się z obciążającymi ich dowodami. Stosowaniu takiej praktyki sprzyja – zdaniem Wnioskodawcy – niezgodność kwestionowanego przepisu ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami konstytucyjnymi, która prowadzi do istotnego ograniczenia podstawowych praw obywateli.

Zarzucając zaskarżonej regulacji naruszenie art. 2 Konstytucji RP, Wnioskodawca podniósł, iż pozostaje ona w sprzeczności z wywodzoną z tego przepisu zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi doktryny, Wnioskodawca wskazał, że „[j]ej 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”.

Zdaniem Wnioskodawcy, stosowanie zaskarżonej regulacji prowadzi właśnie do nadużywania władzy. Obywatele zmuszani są bowiem do poddania się odpowiedzialności za wykroczenie i przyjęcia nałożonego mandatu bez możliwości zapoznania się z kluczowym dowodem w sprawie, jakim jest dokumentujące to wykroczenie zdjęcie. W przypadku odmowy jego przyjęcia alternatywą jest skierowanie sprawy do sądu, czego konsekwencją może być konieczność poniesienia dodatkowo kosztów postępowania.

Takie postępowanie, oparte na zaskarżonej regulacji, stanowi – w przekonaniu Wnioskodawcy – przykład niedopuszczalnej arbitralności działania władz publicznych. Nie można bowiem wskazać żadnych wartości, czy to konstytucyjnych, czy niższego rzędu, które uzasadniałyby brak możliwości zapoznania się przez osobę wezwaną do zapłacenia mandatu za wykroczenie z obciążającymi ją dowodami i przedstawienia na tej podstawie swojego stanowiska w sprawie. Taka procedura sprzeczna jest z koncepcją rzetelnego procesu, a w szczególności – z będącą jej składową zasadą równości broni.

Z tych powodów, według Wnioskodawcy, zaskarżony art. 38 k.p.w., <<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>>, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Unormowanie zawarte w art. 38 k.p.w. narusza nadto, w ocenie Wnioskodawcy, statuowane przez art. 42 ust. 2 i 3 ustawy zasadniczej zasady: prawa do obrony oraz domniemania niewinności.

Uzasadniając zarzuty w tym zakresie, Wnioskodawca podkreślił, że „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.”. Wnioskodawca podkreślił, iż Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakorzenienie prawa do obrony w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego powoduje, że odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, ale także do innych postępowań w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Przypomniawszy także, iż Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że prawo do obrony nie jest prawem absolutnym i powinno być oceniane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określającego przesłanki dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności.

Aby regulację ustanawiającą ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności można było uznać za zgodną z art. 31 ust. 3 Konstytucji, winna ona pozostawać w zgodzie z, wyrażoną w tym przepisie ustawy zasadniczej, zasadą proporcjonalności. Stanowi ona, jak podkreślił Wnioskodawca, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko, gdy 1) wprowadzana 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”.

W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżona regulacja nie spełnia tych przesłanek. Po pierwsze – dlatego że nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonego przez nią skutku, jakim jest przyśpieszenie postępowania. Odmowa ujawnienia dowodów popełnienia wykroczenia przez organ nakładający na obywatela mandat powoduje, iż obywatel nie godzi się na jego przyjęcie i sprawa trafia do sądu, co skutkuje wydłużeniem postępowania. Po drugie – z tej przyczyny, że regulacja taka nie jest niezbędna z punktu widzenia interesu publicznego i tego interesu w żaden sposób nie realizuje. Zdaniem Wnioskodawcy, ani wzgląd na szybkość postępowania, ani potrzeba jego

zabezpieczenia przed pozaprawnymi działaniami sprawcy wykroczenia, zmierzającymi do uniknięcia odpowiedzialności, nie stanowią wartości, które stoją wyżej w hierarchii dóbr chronionych konstytucyjnie od prawa do obrony, którego ochrony domaga się Wnioskodawca we wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. Po trzecie wreszcie – dlatego że efekty kwestionowanej regulacji pozostają w oczywistej dysproporcji do ciężarów nakładanych nią na obywatela, który staje przed dylematem, czy poddać się odpowiedzialności za wykroczenie i przyjąć nałożony mandat bez poznania dowodów, które potwierdzają jego sprawstwo, czy narazić się na długotrwałą drogę sądową z powodu odmowy przyjęcia mandatu. Regulacja ta, zdaniem Wnioskodawcy, powoduje, że „[c]iężar 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.”. Dlatego, w ocenie Wnioskodawcy, orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu „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 (...)”.

Dodatkowo, zdaniem Wnioskodawcy, „kwestionowany przepis narusza również konstytucyjną zasadę domniemania niewinności, która jest niezbywalnym i fundamentalnym prawem każdego obywatela”. Przepis ten bowiem, w obecnym brzmieniu, daje organom prowadzącym postępowanie możliwość żądania od obywatela zrzeczenia się uprawnień, jakie daje mu art. 42 ust. 3 Konstytucji. Stosowanie kwestionowanego przepisu prowadzi do odwrócenia zasady domniemania niewinności, gdyż opiera się na założeniu, że obywatel jest winny, a możliwość dowodzenia swojej niewinności ma dopiero w postępowaniu przed sądem. Bez możliwości zapoznania się ze zdjęciem z urządzenia rejestrującego, dokumentującym popełnione wykroczenie, obywatel nie może skorzystać z gwarantowanego mu konstytucyjnie

domniemania niewinności, bowiem bez poznania tego dowodu nie może go skutecznie kwestionować, a równocześnie musi zająć stanowisko odnośnie do swojej winy bądź niewinności. Taki mechanizm, w ocenie Wnioskodawcy, powoduje, że gwarancje wynikające z art. 42 ust. 3 Konstytucji mają w tej sytuacji charakter czysto iluzoryczny.

Reasumując swoje rozważania w tym zakresie, Wnioskodawca wyraził pogląd, że kwestionowany art. 38 k.p.w. „niewątpliwie narusza dwie zasady ustanowione mocą art. 42 Konstytucji, tj. prawo do obrony oraz zasadę domniemania niewinności. Obecna praktyka służb sprawia bowiem, iż obydwa 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 – obydwa uprawnienia muszą występować na każdym stadium postępowania. Art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia daje możliwość takiego działania państwa, które wyłącza możliwość stosowania powyższych uprawnień na etapie przedsądowym uzależniając nabycie tych praw od skierowania sprawy do sądu.”.

Wnioskodawca zakwestionował także zgodność zaskarżonej regulacji z zasadą równości, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z zasady tej wynika, jak podkreślił Wnioskodawca, nakaz jednakowego regulowania sytuacji prawnej wszystkich osób znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej, a zasada ta skierowana jest przede wszystkim do władz publicznych, które mają obowiązek jej przestrzegania. W ocenie Wnioskodawcy, zaskarżony przepis standardu tego nie spełnia, bowiem jego stosowanie przez uprawnione organy prowadzi do różnego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji. Formułując ten zarzut,

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że uprawnienie do kontroli fotoradarowej ma nie tylko Inspekcja Transportu Drogowego, ale też inne służby. Wszystkie te służby mają też w związku z tym prawo „do korzystania z art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia”, jednakże tylko Inspekcja Transportu Drogowego nie wysyła wraz z mandatem karnym zdjęcia z fotoradaru, a także odmawia możliwości zapoznania się z tym dowodem na etapie postępowania przedsądowego. Inne służby, nakładając mandat, równocześnie dowód ten ujawniają. Tak różna praktyka służb, oparta na art. 38 k.p.w., stanowi, zdaniem Wnioskodawcy, „naruszenie konstytucyjnych praw i wolności w zakresie równości wobec prawa oraz uprawnienia do równego traktowania. Obywatele są bowiem traktowani, w zakresie swoich uprawnień, różnie w sytuacji podobnej”. Wnioskodawca nie znalazł przy tym żadnego uzasadnienia dla różnicowania sytuacji prawnej obywateli ze względu na to, jaka służba dokonuje wobec obywatela kontroli, upatrując przyczynę takiego stanu „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.”.

Domagając się z przedstawionych powyżej powodów orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niezgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu, Wnioskodawca złożył dodatkowo wniosek o dołączenie jego sprawy do zawisłej w Trybunale Konstytucyjnym sprawy o sygnaturze K 19/11, z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie konstytucyjności tego samego art. 38 k.p.w., a także o orzeczenie o natychmiastowej utracie mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu oraz stwierdzenie, „w jakich przypadkach obywatele mają prawo domagać się wznowienia postępowania lub żądania zwrotu zapłaconych na rzecz państwa grzywien z tytułu określonych wykroczeń”.

Odnosząc się do przedmiotowego wniosku, stwierdzić należy, iż postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – ze względu na zbędność wydania wyroku.

Na wstępie należy zauważyć, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie Wnioskodawca uczynił art. 38 k.p.w. w pełnym jego brzmieniu. Przepis ten składa się z dwóch jednostek redakcyjnych i stanowi:

„Art. 38. § 1. 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.

§ 2. Przy pierwszym wysłuchaniu oraz w wypadku, o którym mowa w art. 54 § 7, osoba podejrzana o popełnienie wykroczenia ma obowiązek wskazać adres dla doręczeń w kraju; w razie nieuczynienia tego pismo wysłane pod ostatnio znanym adresem w kraju albo jeżeli adresu tego nie ma, załączone do akt sprawy, uważa się za doręczone, o czym należy ją pouczyć. Pouczenie to odnotowuje się w protokole, o którym mowa w art. 54 § 6, lub w notatce wskazanej w art. 54 § 7.”.

Z uzasadnienia wniosku wynika jednakże, iż zarzuty Wnioskodawcy dotyczą wyłącznie regulacji zawartej w § 1 zaskarżonego przepisu, w zakresie, w jakim przepis ten pomija odpowiednie stosowanie, do czynności procesowych prowadzonych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, przepisu art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Wobec tego przyjąć należy, iż rzeczywisty zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie

dotyczy wyłącznie tej jednostki redakcyjnej art. 38 k.p.w., w zakresie wskazanego pominięcia.

Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Taki stan rzeczy ma miejsce m. in. wówczas, gdy zaskarżony przepis prawny był już przedmiotem kontroli – co do jego zgodności z tymi samymi wzorcami kontroli – w innej sprawie. Tożsamość wzorca kontroli nie zachodzi jedynie w wypadku przywołania przez wnioskodawcę w kolejnej sprawie tego samego przepisu Konstytucji, ale także wówczas, gdy jako wzorzec kontroli został wskazany inny przepis Konstytucji, niemniej wyrażający tę samą zasadę, prawo lub wolność konstytucyjną co w poprzedniej sprawie (zob. postanowienie TK z dnia 4 grudnia 2014 r., sygn. akt K 24/13, Baza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego).

W wyroku z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. akt K 19/11 (OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60), Trybunał Konstytucyjny analizował zgodność art. 38 § 1 k.p.w. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości odpowiedniego stosowania w postępowaniach w sprawach o wykroczenia na etapie prowadzenia czynności wyjaśniających art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, z art. 2, art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W judykacie tym Trybunał orzekł o niezgodności tego przepisu w określonym wyżej zakresie z art. 2 i art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na naruszenie gwarantowanego nimi prawa do obrony, wyrażające się w pozbawieniu na etapie czynności wyjaśniających prawa dostępu do akt dla osoby, wobec której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie za wykroczenie. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny umorzył, ze względu na niedopuszczalność wyrokowania, postępowanie w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wyrok ten został ogłoszony

w Dzienniku Ustaw z dnia 16 czerwca 2014 r., pod pozycją 786 i z tym dniem orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego weszło w życie. Z tą też datą zmianie uległa treść normatywna zaskarżonego przepisu w zakresie zgodnym z żądaniem sformułowanym przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hornand
Zastępca Prokuratora Generalnego