RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 12 lutego 2013 r.

PG VIII TKw 62/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 13. 02. 2013
L.dz. ..... L. zał. .....

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

1) **przepisów art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zmianami) w związku z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zmianami) – z art. 2, jak również z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
2) **przepisów art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zmianami) w zakresie, w jakim obwarowują sankcją uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od obowiązku wskazania, komu powierzył on ten pojazd do kierowania lub używania w czasie, w którym urządzenie rejestrujące ujawniło wykroczenie**

popełnione przez kierującego tym pojazdem - z art. 42 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

3) **przepisu art. 97 ustawy, o której mowa w pkt 2 – z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE

Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, określone w Rozdziale XI Kodeksu wykroczeń, a, do pewnego stopnia, także w zbliżonym co do charakteru art. 161 tegoż kodeksu, z woli ustawodawcy lub rozporządzeniodawcy są zwalczane przez liczne służby funkcjonujące na terytorium Polski. Wymienić tu należy przykładowo: Policję, Inspekcję Transportu Drogowego, Straż Gminną (Miejską), Straż Graniczną, Straż Leśną, Straż Parku oraz Żandarmerię Wojskową. Omawiana aktywność tych służb, we wspomnianym zakresie, przejawia się również w nakładaniu grzywny w drodze mandatu karnego na sprawców wykroczeń.

Zasada szybkiej reakcji na fakt popełnienia wykroczenia, akcentowana w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (por. art. 95 § 4), jak również zróżnicowany poziom merytoryczny służb zwalczających wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji nie mogą pozostać bez wpływu na ocenę unormowań typizujących poszczególne zachowania jako wykroczenia. W szczególności, regulacje takie powinny eliminować, a przynajmniej ograniczać możliwość uznaniowości ze strony służb zwalczających omawiane wykroczenia.

Już w tym miejscu należy również podkreślić, że, zgodnie z art. 33 § 1 i § 2 Kodeksu wykroczeń, organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie,

oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego. Wymierzając karę, organ orzekający bierze pod uwagę w szczególności rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, stosunek do pokrzywdzonego, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie po popełnieniu wykroczenia. W żadnym natomiast wypadku przesłanką decydującą o wymiarze kary za wykroczenie, a tym bardziej przesłanką determinującą wdrożenie ścigania sprawcy wykroczenia, nie może być sytuacja finansowa, w tym budżet, jednostki terytorialnej państwa ani państwa jako całości. Tym samym, podejmowanie działań legislacyjnych jedynie deklaratywnie mających służyć poprawie bezpieczeństwa w komunikacji, a fatycznie zapewniających realizację określonych wpływów budżetowych, należy uznać za niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń, odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany. Z kolei § 2 tegoż art. 1 stanowi, że nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy czasie czynu. Wobec przyjęcia takich unormowań przez ustawodawcę należy uznać za oczywiste, że postępowanie w sprawach o wykroczenia jest postępowaniem najbardziej zbliżonym do postępowania karnego spośród występujących w polskim systemie prawnym postępowań o charakterze represyjnym. Tym samym unormowania statuujące odpowiedzialność za popełnienie wykroczenia muszą w szczególnie rygorystyczny sposób spełniać stosowne wymogi konstytucyjne w omawianym w niniejszym wniosku zakresie. W ocenie Prokuratora

Generalnego, unormowania art. 96 § 3 oraz art. 97 Kodeksu wykroczeń wymogów tych nie spełniają.

Zakwestionowany przepis art. 97 Kodeksu wykroczeń ma następujące brzmienie:

„Art. 97. Uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.) lub przepisom wydanym na jej podstawie,

podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany.”.

Przechodząc do oceny przytoczonej wyżej regulacji w kontekście zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege* wypada odnotować, że, zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej, odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, a zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego. Z kolei unormowanie art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

W doktrynie przyjmuje się, że z zasady określoności prawa (wywodzonej z zasad prawidłowej legislacji) wynika, iż każdy przepis aktu prawotwórczego (normatywnego), zwłaszcza zaś dotyczący wolności i praw jednostki lub przewidujący możliwość stosowania wobec niej sankcji, powinien być sformułowany w sposób poprawny, jasny i precyzyjny, tym samym zapewniający przewidywalność skutków jego stosowania. Poprawność w tym zestawieniu obejmuje zarówno jego warstwę językową, jak i strukturę logiczną; jasność oznacza klarowność i zrozumiałość dla adresatów, zaś precyzja powinna gwarantować, że nałożone nim obowiązki będą sformułowane na tyle

konkretnie, by ich treść była oczywista i umożliwiała egzekucję. Musi m.in. w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie, w tym podmiotowe, znamiona czynów zagrożonych karą (por. Wojciech Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, V Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, tezy do art. 2, s. 49).

W literaturze przedmiotu podnosi się również wymóg nakazu kompletności ustawowej regulacji ograniczeń praw jednostki. Nakaz kompletności unormowania ustawowego wymaga, aby ustawa samodzielnie określała wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności (kompletny zarys ograniczenia), bez przekazywania swobody w tym zakresie organom administracji rządowej i samorządowej (por. Jerzy Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 419).

Nadto, przedstawiciele nauki podkreślają, że pierwszym warunkiem uruchomienia odpowiedzialności karnej jest popełnienie czynu zabronionego przez ustawę, połączone z zagrożeniem „karą". Konstytucja daje tu wyraz fundamentalnym zasadom, dotyczącym odpowiedzialności karnej w państwach cywilizowanych, zasadom: *nullum crimen sine lege* oraz *nulla poena sine lege.* I choć z czysto logicznego punktu widzenia obie te zasady mieszczą się już w ogólnej regule, zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, deklarującej konieczność ustawowej podstawy do jakichkolwiek ograniczeń i ingerencji w sferę każdej z wolności jednostki, to jednak z uwagi na względy tradycji konstytucyjnej oraz względy społeczno-edukacyjne, odrębne ich ujęcie w Konstytucji spełnia istotną rolę jako element zasady państwa prawnego. Obie zasady w świetle komentowanego artykułu posiadają wymiar absolutny i nie mogą doznawać żadnych wyjątków. Wyjątek, zawarty w zdaniu drugim ust. 1, dotyczący odpowiedzialności karnej za czyny, kwalifikowane jako przestępstwa w myśl prawa międzynarodowego, jest tylko wyjątkiem pozornym, gdyż w świetle całokształtu norm konstytucyjnych prawo międzynarodowe w RP posiada moc

co najmniej równą ustawie. Natomiast odpowiedzialność karna za czyny zabronione pod groźbą kary, a inne niż „przestępstwa", nie może wynikać z prawa międzynarodowego (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 42, s. 2 – 3).

W nauce dominuje również pogląd, że zasada *nullum crimen sine lege* należy do kanonów państwa prawnego od czasów Oświecenia. Jest wyrazem stosunku państwa do podstawowych praw i wolności jednostki. Państwo nie jest władne tymi dobrami swobodnie dysponować. Z punktu widzenia porządku prawnego (inaczej jeżeli chodzi o porządek moralny) jednostka może robić wszystko to, co nie jest wyraźnie przez prawo zabronione. W przypadku prawa karnego – gdzie ingerencja państwa dotyczy tak zasadniczych praw jednostki, jak wolność, cześć, majątek – zakaz dokonywania określonych zachowań, z którego przekroczeniem wiąże się kara, musi być określony w ustawie. Zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter konstytucyjny (art. 42 Konstytucji) i jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikają z niej trzy postulaty: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów (*nullum crimen sine lege certa*), zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricte*). Ponieważ zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter gwarancyjny, chroniący jednostkę przed nadużyciami ze strony władzy państwowej, postulaty wynikające z tej zasady nie odnoszą się do rozwiązań działających na korzyść osoby, której odpowiedzialność karna ma być ustalona (por. Andrzej Zoll [w:] *Kodeks karny, Część ogólna, Komentarz*, Zakamycze 1998, s. 27).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swym orzecznictwie, że konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej" (zawarte w art. 42 Konstytucji RP) ma szersze znaczenie od tego, jakie przyjmuje Kodeks karny. Ustawowe znaczenie pojęcia „odpowiedzialność karna" nie może

rzutować na treść tego samego pojęcia użytego w Konstytucji RP. Nie może być również ustalane poprzez odwołanie do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku przepis konstytucyjny utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji RP obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki (por. wyroki: z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, OTK ZU Nr 10/A/2004, poz. 103, s. 1212 – 1213, z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 97, s. 1118 – 1119, z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU Nr 6/A/2003, poz. 62, s. 801 oraz z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU Nr 3/A/2007, poz. 27, s. 268 - 269).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w demokratycznym państwie prawa funkcją prawa karnego nie jest tylko ochrona państwa i jego instytucji, nie jest nią także tylko ochrona społeczeństwa lub poszczególnych jednostek przed przestępstwami, ale także, w nie mniejszym stopniu, ochrona jednostki przed samowolą państwa. Prawo karne stwarza dla władzy w demokratycznym państwie prawa barierę, poza którą obywatel powinien czuć się bezpieczny w tym sensie, że bez przekroczenia pola zabronionego pod groźbą kary nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Prawo karne ma wyznaczyć wyraźne granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. Bariera, o której tu mowa, nie powinna być usuwana dla żadnych celów politycznych lub innych. Prawo karne nie jest bowiem instrumentem mającym służyć zachowaniu władzy, lecz jest właśnie tej władzy ograniczeniem. Z powyższych założeń wynika, że w demokratycznym państwie prawa prawo karne musi być oparte przynajmniej na dwóch podstawowych zasadach: określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazie wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (*lex severior*

retro non agit) Zasady te wyrażone w Kodeksie karnym składają się także na zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawa. Z kolei każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich musi spełniać warunek dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. W demokratycznym państwie prawa każda forma naruszenia przez organ państwowy dobra osobistego musi łączyć się z możliwością kontroli zasadności działania organu państwowego. W demokratycznym państwie prawa wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiom przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (por. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 551 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że penalny aspekt ustawy powoduje konieczność oceny jej konstytucyjności przy użyciu standardów oceny właściwych dla regulacji penalnych. Ustawie należy zatem stawiać wymagania legislacyjne wynikające ze standardów właściwych dla standardów ustaw karnych. Dotyczy to przede wszystkim stopnia precyzji i jednoznaczności (art. 2 Konstytucji), ale również adekwatności wymagań proceduralnych gwarantujących jednostce rzetelną i efektywną ochronę sądową. Ponadto w wypadku operowania sankcjami, konieczne jest zachowanie zasady

domniemania niewinności i indywidualizacji odpowiedzialności. Wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, intensywność kontroli konstytucyjności (wymagania stawiane kontrolowanym regulacjom) jest tym większa, im bardziej badane przepisy (normy) dotyczą podstawowych, konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostki i im silniej mogą prowadzić do nakładania na tę jednostkę sankcji (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 11 maja 2007 r., sygn. K 2/07, OTK ZU Nr 5/A/2007, poz. 48, s. 546 oraz powołane tam orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wszystkie gwarancje, ustanowione w Rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Taki wniosek wyprowadził Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że konstatacja ta nie straciła aktualności na gruncie nowej Konstytucji RP, a tym samym przepisy art. 42 – 45, a także art. 78 Konstytucji znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze (por. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 117, s. 655 oraz powołane tam orzecznictwo i poglądy doktryny, jak również wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09, OTK ZU Nr 5/A/2010, poz. 52, s. 761 oraz powołane tam orzecznictwo).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjne standardy odnoszone do prawa karnego, rozumiane jako ustanawiające standardy gwarancji zawartych w Rozdziale II Konstytucji wolności i praw dla wszystkich postępowań o represyjnym charakterze, znajdowały zastosowanie w wypadku nie tylko odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale także odpowiedzialności za wykroczenia, postępowania mandatowego oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Z represyjnego charakteru postępowania dyscyplinarnego wynika,

że gwarancje, ustanowione w Rozdziale II Konstytucji, odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Taki wniosek Trybunał Konstytucyjny wyprowadził z zasady demokratycznego państwa prawnego. Trybunał stwierdził, że zakres przedmiotowy stosowania wymienionych gwarancji wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej". W ocenie Trybunału, konstytucyjne znaczenie tego pojęcia nie może być ustalane poprzez odwołanie się do obowiązującego ustawodawstwa, w przeciwnym wypadku analizowany przepis utraciłby swoje znaczenie gwarancyjne. Z tego względu należy przyjąć, że zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki (*vide* – wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 120, s. 1223 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również, że w niektórych dziedzinach (np. prawo karne czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych. W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy – możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów

wykonawczych (por. wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU Nr 1/A/2007, poz. 3, s. 37 – 38 oraz powołane tam orzecznictwo).

Wyrokiem z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, wydanym w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał orzekł, że, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, określana także jako zasada lojalności państwa wobec obywatela, wyraża się w takim stanowieniu i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na pewne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (por. OTK ZU Nr 2/2001, poz. 29, s. 164).

W końcu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych oceniać należy niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków. Powoduje to bowiem stworzenie nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji

zasadą państwa prawnego (por. wyrok z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. K 45/02, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 30, s. 401 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zakwestionowane unormowanie art. 97 Kodeksu wykroczeń określa, że odpowiedzialności za to wykroczenie podlega uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu. Jednakże w sensie przedmiotowym omawiana regulacja ma charakter przepisu blankietowego, nie określa bowiem samodzielnie przesłanek przedmiotowych odpowiedzialności za wspomniane wykroczenie, ale odsyła do przepisów ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz przepisów wydanych na podstawie tej ustawy. Odesłanie to ma charakter całkowicie ogólnikowy, gdyż ustawodawca nie wskazał w nim ani konkretnych przepisów Prawa o ruchu drogowym, ani konkretnych rozporządzeń, wydanych na podstawie tej ustawy (nie mówiąc już o konkretnych przepisach tychże rozporządzeń). Tym samym, wszelkie zmiany stanu prawnego, tak na poziomie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jak na poziomie rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy muszą mieć determinujący wpływ na zmianę zakresu odpowiedzialności w oparciu o zakwestionowany przepis Kodeksu wykroczeń. Innymi słowy, katalog zachowań rodzących odpowiedzialność za omawiane wykroczenie ma charakter otwarty.

Analizowany przepis został umieszczony w Rozdziale XI Kodeksu wykroczeń – „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji". Określając zakres odpowiedzialności za wykroczenie z art. 97 tego kodeksu, ustawodawca użył sformułowania „wykracza przeciwko innym przepisom ustawy (...) – Prawo o ruchu drogowym (...) lub przepisom wydanym na jej podstawie". Oznacza to, że omawiany przepis ma charakter dopełniający, a tym samym prowadzi do penalizacji „innych" wykroczeń, niż

określone w art. 84 – 96a Kodeksu wykroczeń (prawdopodobnie nie można wykluczyć, że również innych, niż określone w art. 98 – 103 tegoż kodeksu).

O ile wspomniane wyżej wyłączenie w zasadzie nie budzi większych wątpliwości interpretacyjnych, to w sensie pozytywnym nie jest jasne, jaki należy przyjąć zakres penalizacji kwestionowanego przepisu art. 97 Kodeksu wykroczeń. Prawo o ruchu drogowym, w obowiązującym brzmieniu, liczy łącznie ok. 240 artykułów (w tym 88 dodanych do pierwotnego brzmienia ustawy), w zdecydowanej większości składających się z wielu mniejszych jednostek redakcyjnych, jak ustępy oraz punkty. Kilkadziesiąt kolejnych artykułów uzupełni omawianą ustawę po dniu 22 czerwca 2013 r. Nadto, Prawo o ruchu drogowym zawiera 52 upoważnienia ustawowe dla różnych ministrów do wydania aktów normatywnych rangi rozporządzenia. Szereg wydanych na podstawie tych delegacji ustawowych rozporządzeń, jak przykładowo: rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych czy rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie kontroli ruchu drogowego, to (licząc wraz z załącznikami) obszerne akty normatywne, zawierające liczne regulacje dotyczące ruchu drogowego.

W doktrynie można spotkać się z poglądem, że rozwiązanie modelowe polegające na tym, że ustawodawca opisałby w Kodeksie Wykroczeń wszelkie możliwe naruszenia prawa o ruchu drogowym i innych ustaw i każde z nich opatrzyłby stosowną sankcją, spełniałoby funkcję gwarancyjną w sposób niemal doskonały, ale jego zrealizowanie byłoby niezwykle trudne. Rozdział urósłby do rozmiarów nieproporcjonalnych do innych rozdziałów Kodeksu wykroczeń, ale i tak nie byłoby wiadomo, czy rzeczywiście wszystkie naruszenia wymagające stosowania sankcji karnych zostały w nim ujęte (por. Wojciech

Radecki [w:] *Kodeks wykroczeń, Komentarz*, 5 wydanie, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2011, s. 663).

Przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania o blankietowym i dopełniającym charakterze ocenianej normy niewątpliwe jest wygodniejsze dla legislatorów, być może posiada walory estetyczne w zakresie wzajemnych proporcji poszczególnych rozdziałów kodeksu i zezwala na pociągnięcie do odpowiedzialności za przekroczenie wszystkich obowiązujących oraz przyszłych regulacji dotyczących ruchu drogowego. Jednakże ustalenie faktycznego zakresu penalizacji art. 97 Kodeksu wykroczeń wymaga od potencjalnych podmiotów podlegających odpowiedzialności za to wykroczenie analizy kilkuset unormowań, zawartych w kilkudziesięciu aktach normatywnych, jak również ustawicznego śledzenia częstych skądinąd zmian legislacyjnych w omawianym zakresie. Tak szeroki zakres unormowań, do których, w tak nieprecyzyjny sposób, odsyła art. 97 Kodeksu wykroczeń, stawia pod znakiem zapytania realną możliwość uzyskania przez wspomniany podmiot wyczerpującej informacji, jaki może to być zakres odpowiedzialności.

Analizując akty normatywne, do których odsyła omawiany przepis art. 97 Kodeksu wykroczeń, wypada odnotować, że jedynie część zawartych w nich unormowań zawiera nakazy i zakazy adresowane do uczestników ruchu drogowego lub innych osób, do których odnosi się omawiana regulacja. Brzmienie kwestionowanego przepisu zdaje się sugerować, że zawarta w nim sankcja grozi nie tylko podmiotom łamiącym wspomniane nakazy i zakazy ale również podmiotom wykraczającym przeciwko innym przepisom omawianych aktów normatywnych. W tym miejscu wypadałoby jednak dodać, że poważne wątpliwości w omawianym zakresie można powziąć pod wpływem lektury literatury przedmiotu. W szczególności brak zgody wśród przedstawicieli doktryny, czy „[z] treści komentowanego przepisu jednoznacznie wynika, że podstawą odpowiedzialności jest tu dopuszczenie się czynu naruszającego wyłącznie zakazy lub nakazy ustalone w przepisach o bezpieczeństwie lub

o porządku w ruchu drogowym, na drodze publicznej, które zostały szczegółowo określone w treści przepisów Prawa o ruchu drogowym i rozporządzeniach wydanych na ich podstawie" (Wojciech Jankowski, *Komentarz do art. 97 Kodeksu wykroczeń*, system informacji prawnej lex online, http://lex.online. wolterskluwer.pl/SKPLOnline/ content.rpc?reqld = 13547052268497, teza 3), czy też „[*p*]*rima vista* z przepisu wynika, że sankcjonuje on wszystkie przepisy prawa o ruchu drogowym, a nie tylko – jak w poprzedniej jego wersji – mające na celu ochronę bezpieczeństwa lub porządku ruchu. Jednakże ograniczenie naruszeń do przepisów, których sprawcą może być uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze, de facto ogranicza jego zakres do przepisów dotyczących porządku lub bezpieczeństwa ruchu" (Ryszard Stefański, *Komentarz do art. 97 Kodeksu wykroczeń*, system informacji prawnej lex online, http://lex.online. wolterskluwer. pl/WKPLOnline/kontent. rpc?reqld = 13547056175162, pkt 1).

Podobnie, przedstawiciele nauki odmiennie formułują katalogi zachowań podlegających penalizacji na podstawie art. 97 Kodeksu wykroczeń, choć w zasadzie zastrzegają się, że są to wyliczenia o charakterze przykładowym („przykładowo", „w szczególności", „niektóre przepisy, których naruszenie może rodzić odpowiedzialność za wykroczenie"). Wojciech Jankowski wymienia w omawianym kontekście naruszenia art. 11 – 14 i art. 20 Prawa o ruchu drogowym (por. *Komentarz do art. 97 Kodeksu wykroczeń, op. cit.*, teza 5). Z kolei Wojciech Kotowski wymienia przepisy art. 6, art. 11 – 13, art. 16 – 20, art. 22 – 50, art. 53 – 78 Prawa o ruchu drogowym (por. *Komentarz do art. 97 Kodeksu wykroczeń*, system informacji prawnej lex online, http://lex.online. wolterskluwer.pl/WKPLOnline/ kontent. rpc?reqld = 13547063217672, teza 2). W końcu, Ryszard Stefański formułuje zdecydowanie najobszerniejszy katalog naruszeń przepisów o bezpieczeństwie i porządku ruchu, skutkujących, jego zdaniem, odpowiedzialnością za wykroczenie określone w art. 97 Kodeksu wykroczeń. Katalog ten zawiera łącznie 174

pozycje (nierzadko wieloczłonowe), obejmujące liczne przepisy Prawa o ruchu drogowym, pomijające jednak (przynajmniej werbalnie) regulacje rangi rozporządzenia, o których mowa w zakwestionowanym przepisie (por. *Komentarz do art. 97 Kodeksu wykroczeń, op. cit.*, pkt 2 ppkt 5).

Kwestionowany przepis penalizuje bardzo różne typy zachowań uczestników ruchu drogowego lub innych osób znajdujących się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, jak również właścicieli lub posiadaczy pojazdów. Są to, między innymi, zachowania pieszych, zachowania kierujących pojazdami dotyczące włączania się do ruchu, zachowania właściwej prędkości, wymijania, omijania i cofania, wyprzedzania, hamowania, przecinania się kierunków ruchu, ostrzegania, jazdy w warunkach zmniejszonej przejrzystości powietrza, holowania, jazdy rowerem, motorowerem i pojazdem zaprzęgowym, prowadzenia lub pędzenia zwierząt, korzystania z autostrad i dróg ekspresowych, zatrzymania i postoju, używania świateł zewnętrznych, przewozu ładunków i ciągnięcia przyczep, przewozu osób, a także szeregu innych zachowań związanych z używaniem pojazdów w ruchu drogowym lub przestrzeganiem przepisów porządkowych. Wielość i różnorodność penalizowanych zachowań, opisanych w licznych aktach normatywnych, przy zróżnicowanym stopniu precyzji i dookreśloności tych opisów, stawia pod znakiem zapytania możliwość skutecznego dekodowania zakresu penalizacji kwestionowanego przepisu Kodeksu wykroczeń nie tylko przez osoby podlegające tej penalizacji, ale nawet przez osoby posiadające wysokie kwalifikacje prawnicze w omawianym zakresie.

Tym samym, analiza regulacji art. 97 Kodeksu wykroczeń pozwala na wysnucie wniosku, że nie spełnia ona wymogu konsekwentnie formułowanego tak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak przez przedstawicieli doktryny, by prawo represyjne wyraźnie wyznaczało granice między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione. W szczególności nie jest jasne, czy sankcja określona w kwestionowanym przepisie grozi jedynie za przekroczenie

zakazu lub nakazu sformułowanego w ustawie – Prawo o ruchu drogowym lub przepisach wydanych na jej podstawie, czy też za przekroczenie wszelkich regulacji, zawartych w tych aktach, dotyczących ruchu drogowego. Ustalenie rzeczywistego zakresu penalizacji unormowania art. 97 Kodeksu wykroczeń wymaga ustawicznej analizy kilkuset regulacji zawartych w Prawie o ruchu drogowym oraz aktach wykonawczych do tej ustawy, co, jak się wydaje, zdecydowanie wykracza poza możliwości percepcyjne przeciętnego użytkownika dróg publicznych, stref zamieszkania, stref ruchu, jak również przeciętnego właściciela lub posiadacza pojazdu. Innymi słowy, analizowany przepis nie tylko nie pełni wobec podmiotów ponoszących odpowiedzialność za omawiane wykroczenie funkcji gwarancyjnej, ale nie informuje nawet w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, za jakie zachowania podmiot ten może być pociągnięty do odpowiedzialności za wykroczenie.

Innymi słowy, przepis art. 97 Kodeksu wykroczeń nie spełnia wymogu określoności prawa, obligującego podmiot tworzący normę prawną do redagowania jej w sposób precyzyjny, klarowny, jednoznaczny i zrozumiały dla adresatów tejże normy. Przepis ten nie realizuje również zasady *nullum crimen sine lege*, a tym samym nie wyznacza wyraźnej granicy między tym, co jest dozwolone, a tym, co jest zabronione pod groźbą kary, stwarzając niebezpieczeństwo dowolności w działaniach służb stosujących postępowanie w sprawach o wykroczenia (w tym postępowanie mandatowe), czyli postępowanie o charakterze represyjnym.

Na marginesie wypadałoby również odnotować, że przyjęcie przez ustawodawcę jednego przepisu art. 97 Kodeksu wykroczeń, penalizującego co najmniej stokilkadziesiąt zachowań uczestników ruchu drogowego, stwarza pozór znacznie niższego poziomu represyjności prawa wykroczeń w omawianym zakresie niż ma to miejsce w rzeczywistości. Dopiero wprowadzenie do Kodeksu wykroczeń stukilkudziesięciu nowych regulacji

typizujących faktyczne wykroczenia objęte w rzeczywistości omawianym art. 97 pozwalałoby na rzetelną ocenę stopnia tej represyjności.

W końcu, należałoby stwierdzić, że przyjmując kwestionowaną konstrukcję art. 97 Kodeksu wykroczeń ustawodawca naruszył zaufanie obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, zastawiając swoistą pułapkę na obywatela, który w oparciu o omawianą regulację nie jest w stanie przewidzieć w momencie podejmowania danego działania lub zaniechania, iż to zachowanie może spowodować wobec niego określoną represję (sankcję) ze strony służb reprezentujących państwo.

Służby prowadzące postępowanie mandatowe posługują się w praktyce unormowaniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za wybrane rodzaje wykroczeń (zwanego potocznie taryfikatorem). Ostatnia zmiana wspomnianego rozporządzenia weszła w życie z dniem 31 maja 2012 r. Jednakże należałoby w tym miejscu odnotować, ze rozporządzenie to budzi poważne zastrzeżenia natury prawnej, w tym konstytucyjnej. Tym samym, posługiwanie się unormowaniami obarczonymi tak poważnymi wadami prawnymi nie może pozostać bez wpływu na ocenę praktyki stosowania analizowanych norm prawa represyjnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy praktyka ta nosi wszelkie cechy praktyki utrwalonej.

Wydaje się, że w pierwszej kolejności należałoby odnotować, iż omawiane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów modyfikuje ustawowe sankcje ze wykroczenia, które stały się przedmiotem regulacji tego aktu podustawowego, co w świetle poglądów doktryny i utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest zabiegiem absolutnie niedopuszczalnym. Wspomniana modyfikacja sankcji dotyczy również wykroczenia określonego w art. 97 Kodeksu wykroczeń, stanowiącego przedmiot zaskarżenia w niniejszym wniosku.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

Podobnie Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału, przyjął pogląd, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. wyrok z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie materii, zastrzeżonej dla regulacji ustawowej, w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W przypadku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji

prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania, wkraczającego w sferę praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie sygnalizacyjne z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 126, s. 1440).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń ustanawia inne wysokości grzywien nakładanych przez uprawnione służby w drodze mandatu karnego za wykroczenia wymienione w rozporządzeniu, niż uczynił to ustawodawca w Kodeksie wykroczeń. Tym samym, unormowania zawarte w akcie podustawowym, w sposób absolutnie niedopuszczalny, modyfikują regulacje ustawowe, również w zakresie art. 97 Kodeksu wykroczeń.

Analizowane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów, zwane potocznie „taryfikatorem", zgodnie z upoważnieniem ustawowym oraz tytułem zawiera regulacje dotyczące nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jedynie za niektóre wykroczenia, przy pominięciu szeregu innych. Dobór wykroczeń objętych rozporządzeniem, jak się wydaje, nastąpił na podstawie swobodnej oceny rozporządzeniodawcy.

Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji stanowią przedmiot regulacji zawartych w Tabeli B rozporządzenia (242 pozycje). Poszczególne pozycje zawierają odniesienia do konkretnych wykroczeń określonych w Kodeksie wykroczeń oraz do konkretnych przepisów Prawa o ruchu drogowym. Niekiedy można podejmować próbę wywiedzenia z unormowań Prawa o ruchu drogowym odniesień do rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych, ustawy o drogach publicznych, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz rozporządzenia Ministra Transportu w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach.

Wykroczenie określone w art. 97 Kodeksu wykroczeń zostało wymienione w taryfikatorze w Tabeli B w pozycjach nr: 4, 6 – 19, 21 – 29, 31 – 32, 44 – 49, 51 – 52, 54 – 56, 59 – 66, 72 – 79, 81 – 96a, 98, 99 – 116, 118 – 137, 139 – 146, 153 – 164, 166 – 185, 196 oraz 200. Innymi słowy, rozporządzenie wymienia 147 typów wykroczeń komunikacyjnych, przy zastrzeżeniu, że są to tylko „niektóre" wykroczenia tego typu, jak deklaruje sam taryfikator. Na marginesie wypadałoby odnotować, że zawarty w taryfikatorze katalog zachowań skutkujących odpowiedzialnością z art. 97 Kodeksu wykroczeń jest węższy od katalogów postulowanych przez niektórych przedstawicieli doktryny.

W pozycjach nr 6 – 8, 17 – 19, 29, 46 – 49, 51 – 52, 54, 64 – 65, 72 – 74, 78 – 79, 81, 84, 98, 99 – 113, 119 – 128, 137, 139 – 146, 153 – 155, 162 oraz 166 omawianej tabeli B taryfikatora kwalifikacja prawna art. 97 Kodeksu wykroczeń została podana przy użyciu alternatywy łącznej z innymi przepisami tegoż kodeksu, co, wobec brzmienia przepisu kwestionowanego, wykluczającego kwalifikację kumulatywną, może budzić wątpliwości. Innymi słowy, niedopuszczalne jest ustanawianie jakichkolwiek wyjątków od zasady, że art. 97 nie może pozostawać w zbiegu z żadnym innym przepisem Kodeksu wykroczeń, dotyczącym sfery omawianej w niniejszym uzasadnieniu.

Przytoczone wyżej okoliczności uzasadniają wysoce krytyczną ocenę rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane wykroczenia. W tym miejscu należy jednak odnotować, że gdyby nawet taryfikator był wolny od wspomnianych wad, i tak posługiwanie się nim w celu dookreślenia zakresu przedmiotowego wykroczenia z art. 97 Kodeku wykroczeń nie byłoby dopuszczalne. Zgodnie z brzmieniem tegoż przepisu, sankcji w nim przewidzianej może podlegać jedynie uczestnik ruchu drogowego lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko

przepisom ustawy – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie. Omawiane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów zostało natomiast wydane na podstawie art. 95 § 6 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a nie na podstawie jakiegokolwiek upoważnienia zawartego w Prawie o ruchu drogowym.

W końcu, jak się wydaje, nie byłoby właściwe pominięcie, w tym miejscu, oceny hipotetycznej możliwości uznania przez służby stosujące postępowanie mandatowe wobec sprawców wykroczenia określonego w art. 97 Kodeksu wykroczeń, iż postępowanie takie należy ograniczyć wyłącznie do zachowań wymienionych w taryfikatorze. Przyjęcie i ewentualne utrwalenie takiej praktyki musiałoby prowadzić do wysnucia wniosku, iż rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń modyfikuje analizowany art. 97 Kodeksu wykroczeń nie tylko w zakresie sankcji (co omówiono wyżej), ale również w zakresie określenia przesłanek przedmiotowych. Taka modyfikacja, ze względów oczywistych, musiałaby zostać uznana za absolutnie niedopuszczalną.

Szereg naruszeń przepisów ustawy oraz rozporządzeń, o których mowa w art. 97 Kodeksu wykroczeń, wywołuje poważne kontrowersje co do statuowania karalności określonych zachowań podmiotów podlegających odpowiedzialności za omawiane wykroczenie. Kontrowersje te znajdują również odzwierciedlenie zarówno w literaturze naukowej przedmiotu, jak i w publicystyce motoryzacyjnej. Wydaje się, że w znacznej mierze powodem tych kontrowersji jest blankietowość i niedookreśloność kwestionowanego przepisu Kodeksu wykroczeń. Tytułem przykładu należałoby wspomnieć o kilku ze wspomnianych kontrowersji.

Przedmiotem licznych polemik w literaturze dotyczącej ruchu drogowego jest, między innymi, kwestia ostrzegania światłami kierowców

o kontroli drogowej. Zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 1 i 3 Prawa o ruchu drogowym, zabrania się nadużywania sygnału dźwiękowego lub świetlnego, jak również ostrzegania światłami drogowymi w warunkach, w których może to spowodować oślepienie innych kierujących. Spowodowanie oślepienia innych kierujących powoduje zagrożenie w ruchu drogowym, a tym samym powoduje pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 86 § 1 Kodeksu wykroczeń (a nie w art. 97 tegoż kodeksu). Innymi słowy, problem prawny sprowadza się do kwestii odpowiedzialności za wykroczenie określone w art. 97 Kodeksu wykroczeń w sytuacji, gdy ostrzeganie światłami drogowymi następuje w warunkach, w których nie może to spowodować oślepienia innych kierujących.

W doktrynie można spotkać pogląd, że jeżeli omawiane ostrzeżenie nie może spowodować oślepienia innych kierujących, to ostrzeżenie światłami o kontroli nie jest wykroczeniem, gdyż nie godzi w bezpieczeństwo ani nawet w porządek ruchu. Przeciwnie, takie ostrzeżenie „przywraca" bezpieczeństwo i porządek, gdyż ostrzeżony kierowca zapewnie zwolni lub zjedzie na swój pas ruchu. Ostrzeżenie światłami jedynie „utrudnia wymierzenie mandatu", a to nie jest przepisami zabronione (por. Wojciech Radecki, *op. cit.*, s. 666). Odmiennie, Ryszard Stefański prezentuje pogląd, że używanie sygnału dźwiękowego lub świetlnego jest ograniczone w sposób istotny przede wszystkim ze względów porządkowych. Z uwagi na to, że przepis art. 29 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym ma charakter porządkowy, nietrafne jest twierdzenie, że w takiej sytuacji przedmiot ochrony art. 97 Kodeksu wykroczeń stoi na przeszkodzie kwalifikowaniu takiego czynu z tego przepisu (por. *op. cit.*, pkt 2 ppkt 7).

Wydaje się, że komentatorzy, oceniając przepis art. 97 Kodeksu wykroczeń w omawianym zakresie, pominęli problematykę proporcjonalności środka mającego doprowadzić do celu zamierzonego przez prawodawcę (w tym sankcji), jak również kwestię konieczności wprowadzenia takiego środka. Problematyka ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części uzasadnienia

niniejszego wniosku. W tym miejscu wypada jedynie wyrazić przypuszczenie, że omawiana kontrowersja nie zaistniałaby, gdyby ustawodawca zajął w przepisanej formie precyzyjne stanowisko w przedmiocie penalizacji bądź depenalizacji zachowania polegającego na ostrzeżeniu światłami.

Kolejną kontrowersją, rodzącą się na tle niedookreśloności omawianego przepisu art. 97 Kodeksu wykroczeń, jest kwestia odpowiedzialności kierującego pojazdem za jazdę bez zapiętych pasów bezpieczeństwa przez pasażera. Zgodnie z art. 45 ust. 2 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, kierującemu pojazdem zabrania się przewożenia pasażera w sposób niezgodny, między innymi, z art. 39 tejże ustawy. Z kolei, art. 39 ust. 1 omawianej ustawy stanowi, że kierujący pojazdem samochodowym oraz osoba przewożona takim pojazdem wyposażonym w pasy bezpieczeństwa są obowiązani korzystać z tych pasów podczas jazdy.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że od kierowcy można wymagać tylko tego, aby przed rozpoczęciem jazdy zwrócił pasażerom uwagę, aby zapięli pasy. Jeśli zobaczy lub usłyszy, że je zapięli, to może jechać i nie musi interesować się tym, czy pasażerowie przypadkiem ich nie odpięli. (por. Wojciech Radecki, *op. cit.*, s. 668).

Wydaje się, że odmienne stosowanie art. 97 Kodeksu wykroczeń w związku z powołanymi regulacjami Prawa o ruchu drogowym i karanie kierowcy za niekorzystanie z pasów bezpieczeństwa przez pasażera w chwili kontroli przez stosowne służby to nie tylko sprowadzenie problemu „do strony praktycznej", jak podnosi Ryszard Stefański (*op. cit.*, pkt 2 ppkt 9), ale próba wprowadzenia odpowiedzialności za wykroczenie na zasadzie ryzyka, a nie, jak powszechnie przyjmuje się, na zasadzie winy. Przepis statuujący wykroczenie winien, jak się wydaje, przesądzać wprost o penalizacji bądź depenalizacji ewentualnego „dopuszczenia przez kierowcę" do jazdy pasażera bez zapiętych pasów bezpieczeństwa.

Niedookreśloność przepisu art. 97 Kodeksu wykroczeń i jego blankietowość, rodząca potrzebę analizy szeregu unormowań zawartych w aktach prawnych tak rangi ustawowej, jak rangi rozporządzenia, prowadzi również do kontrowersji w kwestii dopuszczalności wyposażenia w żółte światła błyskowe różnych pojazdów.

W doktrynie można spotkać pogląd, iż porównanie rodzajów pojazdów, którym przepisy Prawa o ruchu drogowym przyznają prawo używania żółtych sygnałów błyskowych, z przepisami określającymi pojazdy, które muszą lub mogą być wyposażone w urządzenia emitujące takie sygnały, dowodzi, że zakresy te nie pokrywają się. Szerszy jest katalog pojazdów, które są uprawnione do korzystania z tego rodzaju sygnałów. Pojazdy, które ze względu na konstrukcję, ładunek lub nietypowe zachowanie się mogą zagrażać bezpieczeństwu w ruchu drogowym, o których mowa w art. 54 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, nie są ograniczone do pojazdów pomocy drogowej i ciągnika balastowego ciągnącego przyczepę szerokości przekraczającej 2,55 m. W § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia chodzi o pojazdy samochodowe przeznaczone do wykonywania czynności w drodze, pojazdy pomocy drogowej i ciągnik balastowy ciągnący przyczepę o szerokości przekraczającej 2,55 m, podczas gdy w art. 54 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym nie ograniczono się wyłącznie do pojazdów samochodowych. Mowa jest w nim o pojeździe wykonującym prace porządkowe, remontowe lub modernizacyjne, a wobec tego pojęciem tym objęto także ciągniki rolnicze, które nierzadko wykorzystywane są w pracach drogowych, na przykład do koszenia trawy na poboczach, ciągnik rolniczy nie jest zaś pojazdem samochodowym. Z kolei do pojazdów określonych w art. 54 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym można zaliczyć nie tylko pojazdy pomocy drogowej i ciągniki balastowe ciągnące przyczepę o szerokości przekraczającej 2,55 m, lecz także specjalne przyczepy (naczepy), pojazdy z zamontowanymi na

nie specjalnymi urządzeniami oraz pojazdy przewożące specjalne ładunki. Względy bezpieczeństwa uzasadniają, żeby wymienione pojazdy używały ostrzegawczego świetlnego sygnału barwy żółtej. Sygnały te mają charakter sygnałów ostrzegawczych. Jeśli możliwość wyposażenia pojazdów w urządzenia emitujące takie sygnały ograniczałaby się tylko do pojazdów wymienionych w § 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, to staje się jasne, że znaczenie art. 31 ust. 1 pkt 5 *in fine* Prawa o ruchu drogowym byłoby marginalne; z możliwości, jakie daje ten przepis, skorzystaliby tylko nieliczni, gdy tymczasem, wprowadzając taką możliwość, miano na uwadze poprawę bezpieczeństwa ruchu; sygnał świetlny błyskowy barwy żółtej lepiej ostrzega o nietypowej sytuacji niż trójkąt odblaskowy. Wyposażenie pojazdu innego niż wymieniony w § 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych pojazdów w ostrzegawczy sygnał świetlny błyskowy barwy żółtej nie stanowi naruszenia przepisów obowiązujących w ruchu drogowym. Takim naruszeniem jest używanie go poza wypadkami przewidzianymi w art. 54 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 1 pkt 5 Prawa o ruchu drogowym. (por. Ryszard Stefański, *op. cit.*, pkt 2 ppkt 8 oraz powołane tam poglądy doktryny).

Niezależnie od oceny przytoczonego wyżej poglądu przedstawiciela nauki, należałoby odnotować, że rozbieżności, w omawianym zakresie, pomiędzy unormowaniami aktu normatywnego rangi ustawy (Prawo o ruchu drogowym) a unormowaniami zawartymi w rozporządzeniu (w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia) wydają się pozostawać modyfikacją ustawy przez akt podustawowy, co budzi zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej.

Przytoczone wyżej, tytułem przykładu, przypadki trudności, jakie nastręcza komentatorom przepisów normujących ruch drogowy (a więc specjalistom) dekodowanie zachowań mogących stanowić podstawę odpowiedzialności za wykroczenie z art. 97 Kodeksu wykroczeń wskazują

wymownie, że konstrukcja kwestionowanego unormowania nie pozwala zwykłym uczestnikom ruchu drogowego na jasne i precyzyjne rozgraniczenie, jakie zachowania w omawianym zakresie są dozwolone, a jakie zabronione pod groźbą kary. Co więcej, oczekiwanie, iż wspomniani, przeciętni uczestnicy ruchu drogowego będą potrafili dekodować z kilkuset, często zmieniających się regulacji zawartych w Prawie o ruchu drogowym i rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy, jaki jest zakres ich potencjalnej odpowiedzialności za to wykroczenie – należy uznać nie tylko za nieuprawnione, ale wręcz nieracjonalne.

Niedookreśloność i blankietowość analizowanego przepisu odsyłającego do kilkuset regulacji rangi tak ustawy, jak i rozporządzenia stwarza nie tylko potencjalne, ale wręcz realne niebezpieczeństwo dowolności w działaniach służb stosujących postępowanie w sprawach o wykroczenia komunikacyjne. Niebezpieczeństwo to potęgują liczne kontrowersje i wątpliwości dotyczące faktycznego zakresu normatywnego strony przedmiotowej kwestionowanego przepisu, które to wątpliwości i kontrowersje służby mogą rozstrzygać, w zastępstwie ustawodawcy, według swego uznania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, ze przepis art. 97 Kodeksu wykroczeń nie spełnia wymogu określoności prawa represyjnego ani nie realizuje zasady *nullum crimen sine lege*, a tym samym nie pełni funkcji gwarancyjnej wobec podmiotów potencjalnie podlegających odpowiedzialności za to wykroczenie. Kwestionowany przepis nie informuje nawet w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny, za jakie zachowania uczestników ruchu drogowego lub innych osób znajdujących się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właścicieli lub posiadaczy pojazdu grozi kara określona w sankcji przepisu. Nadto omawiana regulacja godzi w zaufanie obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, stanowiąc swoistą pułapkę dla obywatela, który nie jest w stanie przewidzieć, iż jego zachowanie może

spotkać się z represją (sankcją) ze strony służb reprezentujących państwo. W końcu, analizowane unormowanie stwarza niebezpieczeństwo dowolności w działaniach służb stosujących postępowanie w sprawach o wykroczenia (w tym postępowanie mandatowe). Tym samym, zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis godzi w art. 2 oraz w art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń ma następujące brzmienie:

„Art. 96. § 3. Tej samej karze [grzywny] podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.".

Z kolei przepis art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym ma następujące brzmienie:

„Art. 78. 4. Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec.

Przechodząc do oceny przytoczonych wyżej regulacji w kontekście wzorców wskazanych w *petitum* niniejszego wniosku wypada odnotować, że, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, 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, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W doktrynie przyjmuje się, ze art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ustanawianie ograniczeń korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej z sześciu wartości w nim wymienionych

(por. Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 31, s. 22).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wzorzec kontroli, zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, określa przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw jednostki. W aspekcie formalnym wymaga on, by ograniczenia te były ustanawiane tylko w ustawie, w aspekcie materialnym dopuszcza natomiast ustanawianie ograniczeń tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla zachowania wymienionych w tym przepisie wartości (por. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 544).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że przesłanka „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie", sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, mieści w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczenia prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego, Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów, składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (por. wyrok z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2, s. 18 oraz orzeczenie z dnia 17 października 1995 r., sygn. K 10/95, OTK ZU Nr 2/1995, poz. 30, s. 63).

Należałoby również podkreślić, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, konstruując przepis, który ingeruje głęboko

w sferę prywatności jednostki, musi uwzględnić nie tylko zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasadę dookreśloności i konkretności), ale także rozważyć proporcjonalność zastosowanego środka. Nie wystarczy, aby stosowane środki sprzyjały zamierzonym celom, ułatwiały ich osiągnięcie albo były wygodne dla władzy, która ma je wykorzystać do osiągnięcia tych celów. Środki te powinny być godne państwa określanego jako demokratyczne i prawne. Minimalnym wymogiem konstytucyjnym jest to, aby przeszły one test „konieczności w demokratycznym państwie prawnym". Nie wystarczy zatem sama celowość, pożyteczność, taniość czy łatwość posługiwania się przez władzę – w odniesieniu do użytego środka. Bez znaczenia jest też argument porównawczy, że podobne środki w ogóle bywają stosowane w innych państwach. Tylko bowiem odwołanie się geograficzne i historyczne do środków koniecznych w demokratycznym państwie prawnym może mieć wartość perswazyjną. Chodzi zatem o zastosowanie środków niezbędnych (koniecznych) w tym sensie, że będą one chronić wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków, a jednocześnie winny to być środki jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawo bądź wolność ulegają ograniczeniu (por. wyrok z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU Nr 11/A/2005, poz. 132, s. 1497 – 1498 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z zasady proporcjonalności wynika wymóg doboru takiego środka ograniczenia wolności lub praw, który służyłby osiągnięciu zamierzonego celu, z uwzględnieniem postulatu adekwatności. W pojęciu „ograniczenia koniecznego" zawiera się nie tylko materialnoprawne określenie treści ograniczenia, ale też dopuszczalność stosowania środków niezbędnych dla zapewnienia respektowania owego ograniczenia przez adresatów normy ograniczającej (por. wyrok z dnia 11 października 2011 r., sygn. P 18/09, OTK ZU Nr 8/A/2011, poz. 81, s. 1355).

W końcu, orzekając o niezgodności art. 45 w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 oraz w związku z art. 20 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe, w zakresie, w jakim wprowadza odpowiedzialność karną za wydawanie czasopisma drukowanego bez rejestracji - między innymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że wprowadzenie odpowiedzialności prawnokarnej w zaskarżonej regulacji stanowi nadmierną, nieproporcjonalną ingerencję, naruszającą zasadę adekwatności i zasadę proporcjonalności *sensu stricto*, stanowiące elementy składowe zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 42/09, OTK ZU Nr 10/A/2011, poz. 118, s. 1355).

Denuncjacja jest postrzegana w społeczeństwie polskim jako dwuznaczna moralnie. Z kolei, podejmowanie wobec denuncjatorów postępowań typu represyjnego (jak, przykładowo, postępowanie lustracyjne) spotyka się na ogół z pozytywnym przyjęciem. W tej sytuacji, ustawodawca, który pragnie wprowadzenia obowiązku denuncjacji do systemu prawa polskiego, a zwłaszcza opatrzenia sankcją nierespektowania takiego obowiązku, powinien kierować się szczególną ostrożnością i umiarem.

W Kodeksie karnym, zgodnie z art. 240 § 1, opatrzony sankcją obowiązek zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego ograniczono do najcięższych przestępstw, jak dopuszczenie się: ludobójstwa (art. 118 Kodeksu karnego), zamachu stanu (art. 127), zamachu na konstytucyjne organy RP (art. 128), szpiegostwa (art. 130), zamachu na życie Prezydenta RP (art. 134), zamachu na jednostkę Sił Zbrojnych RP (art. 140), zabójstwa (art. 148), sprowadzenia zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach (art. 163), piractwa w komunikacji wodnej lub powietrznej (art. 166) lub wzięcia zakładnika (art. 252). W tym miejscu należy jednak podkreślić, że kto zaniechał omówionej

wyżej denuncjacji z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższym, nie podlega karze (art. 240 § 3). Na marginesie, należałoby również dodać, ze ustawodawca przewidział również dekryminalizację zachowania stypizowanego w art. 240 § 1 Kodeksu karnego w odniesieniu do osoby, która zaniechała zawiadomienia, mając dostateczną podstawę do przypuszczenia, że uprawniony organ wie o przygotowywanym, usiłowanym lub dokonanym czynie zabronionym, jak również w odniesieniu do osoby, która zapobiegła popełnieniu przygotowywanego lub usiłowanego czynu zabronionego (art. 240 § 2).

Obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu (ale już nie ściganego z oskarżenia prywatnego lub na wniosek) ustawodawca nałożył również na instytucje państwowe i samorządowe (ale już nie na społeczne) – por. art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Niedopełnienie tego obowiązku może rodzić odpowiedzialność urzędnika za przestępstwo stypizowane w art. 231 Kodeksu karnego. Natomiast podobny obowiązek nałożony na obywateli został określony jako „obowiązek społeczny" (art. 304 § 1). Tym samym, obowiązek denuncjacji sformułowany w odniesieniu do osób prywatnych ma charakter typowego *soft low*, a więc normy pozbawionej jakiejkolwiek sankcji prawnej.

Kolejne unormowania znoszące lub ograniczające obowiązek denuncjacji lub autodenuncjacji w postępowaniu karnym zostały zawarte w przepisach Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 182 § 1 tego kodeksu, osoba najbliższa dla oskarżonego może odmówić zeznań. Prawo do odmowy zeznań trwa mino ustania małżeństwa lub przysposobienia. Z kolei przepis art. 183 § 1 stanowi, że świadek może uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić jego lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Ze względów oczywistych, Trybunał Konstytucyjny nie bada zgodności „poziomej" norm zawartych w aktach normatywnych tej samej rangi, to jest

zgodności, przykładowo, regulacji zawartych w jednej ustawie z regulacjami zawartymi w innej ustawie. Jednakże, jak się wydaje, unormowania materialne i procesowe prawa karnego *sensu stricto* stanowią swoisty kontekst normatywny, w którym zostało osadzone prawo wykroczeń. Zresztą, sam ustawodawca przesądził w art. 41 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, że cytowane wyżej regulacje art. 182 i 183 Kodeksu postępowania karnego znajdują zastosowanie w procedurze wykroczeniowej. Tym samym, nie wydaje się, by zabiegiem słusznym było ograniczenie oceny unormowania art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń poprzez całkowite oderwanie tej oceny od jakichkolwiek odniesień do innych gałęzi obowiązującego w Polsce prawa, w tym oderwanie takiej oceny od prawa karnego.

Kwestionowane unormowanie zostało wprowadzone do Kodeksu wykroczeń ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466). Uprzednio, zachowanie polegające na niewskazaniu osoby, której powierzono pojazd do kierowania lub używania, bywało zwykle kwalifikowane jako czyn określony w kwestionowanym wcześniej w niniejszym wniosku art. 97 Kodeksu wykroczeń.

Wzajemne relacje unormowań prawa karnego oraz prawa wykroczeń, a także relacje poszczególnych unormowań w ramach Kodeksu wykroczeń, w omawianym zakresie, były przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego (jeszcze przed wspomnianą wyżej nowelizacją Prawa o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw).

W myśl uchwały Izby Karnej Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. I KZP 26/04, odpowiednie stosowanie – z mocy art. 41 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przepisu art. 183 § 1 Kodeksu postępowania karnego, w jego brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, nie oznacza, aby osoba przesłuchiwana

w charakterze świadka (składająca oświadczenie dowodowe w tym charakterze) w sprawie o wykroczenie mogła uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność za wykroczenie (OSN KW Nr 12/2004, poz. 102).

W uzasadnieniu omawianej uchwały Sąd Najwyższy podniósł, że Kodeks postępowania karnego z 1969 r. – w art. 166 § 1 – zakładał wprawdzie, iż świadek może uchylić się od odpowiedzi na pytanie, gdy jej udzielenie mogłoby narażać jego lub osobę mu najbliższą „na odpowiedzialność karną", ale w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że „odpowiedzialność karna" obejmuje tu zarówno odpowiedzialność za przestępstwo, jak i za wykroczenie. Stanowisko to spotkało się z aprobatą w doktrynie. W ówczesnym Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, jego art. 37 § 3 przyjmował zaś wyraźnie, że świadek może odmówić odpowiedzi na pytanie, gdy jej udzielenie mogłoby narazić jego samego lub osobę mu najbliższą „na odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie". W obu regulacjach rozwiązanie było zatem w istocie takie samo i obejmowało zarówno obawę o odpowiedzialność za przestępstwo, jak i za wykroczenie. Pamiętać tu należy, że – stosownie do ustawy karnej skarbowej z 1971 r. – przepis art. 166 Kodeksu postępowania karnego miał zastosowanie także w sprawach o uregulowane w tej ustawie przestępstwa i wykroczenia skarbowe (art. 152 ustawy). *Ratio legis* omawianej konstrukcji dopatrywano się w tym, by nie stawiać nikogo w położeniu przymusowym, w którym musi albo zeznawać nieprawdę lub zatajać prawdę, albo – zeznając prawdę – obciążać siebie lub osobę najbliższą. Kodeks postępowania karnego z 1997 r., w swoim art. 183 § 1, przyjął początkowo dalsze funkcjonowanie dotychczasowego rozwiązania, z tym że wyraźnie zaznaczono już, iż chodzi o obawę odpowiedzialności „za przestępstwo lub wykroczenie"; do stosowania tego przepisu odsyłał też – znowelizowany ustawą z dnia 3 lipca 1998 r. – art. 152 § 1 ustawy karnej skarbowej. Pierwszą zmianę w treści art. 183 § 1 Kodeksu postępowania karnego wprowadzono ustawą –

Przepisy wprowadzające Kodeks karny skarbowy, która poszerzyła przewidziane w Kodeksie postępowania karnego prawo świadka do odmowy odpowiedzi na pytanie także na obawę przed odpowiedzialnością za przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe (por. *ibidem* oraz powołane tam orzecznictwo i poglądy doktryny).

Zmiany, które legły u podstaw przedstawionego Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego, wprowadziła ustawa nowelizująca Kodeks postępowania karnego z dnia 10 stycznia 2003 r. Nadała ona między innymi art. 183 § 1 Kodeksu postępowania karnego jego aktualne brzmienie, według którego świadek może uchylić się od odpowiedzi na zadane pytanie jedynie wtedy, gdy jej udzielenie mogłoby narazić jego lub osobę mu najbliższą „na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe". Wyeliminowano więc możliwość uchylenia się od odpowiedzi, gdy odpowiedź naraża świadka lub osobę mu najbliższą tylko na odpowiedzialność za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe. Nowela z dnia 10 stycznia 2003 r. przejęła to rozwiązanie z poprzedniego projektu – z 2001 r. (który przyjął postać ustawy, skutecznie jednak zawetowanej przez Prezydenta RP), choć sam projekt i jego uzasadnienie nie wspominają o tej zmianie; była ona zatem wynikiem prac parlamentarnych nad tą nowelizacją. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2001 r. wskazano natomiast, że „inflacja wykroczeń w polskim prawie, jak i ich niewspółmierność w stosunku do przestępstw, o które toczy się proces karny, przemawia silnie (...) za ograniczeniem" prawa świadka do odmowy odpowiedzi na pytanie (por. *ibidem* oraz powołane tam druki sejmowe zawierające projekty ustaw).

Z kolei, postanowieniem z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. I KZP 8/10, Sąd Najwyższy – Izba Karna, odmawiając podjęcia uchwały, po rozpoznaniu zagadnienia prawnego, stanął na stanowisku, że niewskazanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w okolicznościach, o których mowa w art.

78 ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, może stanowić wykroczenie z art. 97 Kodeksu wykroczeń (OSN KW Nr 9/2010, poz. 76).

Powyższe postanowienie Sądu Najwyższego zdaje się nawiązywać do uchwały Sądy Najwyższego z dnia 30 listopada 2004 r. I KZP 26/04, jednakże zasadnicza część wywodów zawartych w uzasadnieniu postanowienia dotyczy wzajemnych relacji art. 65 § 2 i art. 97 Kodeksu wykroczeń, lecz – wobec wprowadzenia do polskiego systemu prawnego art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń – wspomniane wywody – jak się wydaje – uległy dezaktualizacji.

Obowiązek denuncjacji nakłada na właściciela lub posiadacza pojazdu przepis art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Zwolennicy takiego rozwiązania podnoszą, że „[p]rzepis ten ma na celu przede wszystkim zapewnienie prawidłowego (szybkiego i sprawnego) toku postępowania w sprawach o wypadki i kolizje drogowe, w których kierowcy zbiegli z miejsca zdarzenia" (Wojciech Kotowski, *Komentarz do art. 78 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, system informacji prawnej lex online, http://lex.online. Wolterskluwer.pl/WKPLOnline/ kontent. rpc?reqld = 135447031728233, pkt 5). Jednakże, skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich świadczą, że w rzeczywistości obowiązek denuncjacji egzekwują takie służby, jak Policja, Straż Miejska i Gminna oraz Inspekcja Transportu Drogowego w związku z ujawnieniem wykroczenia drogowego polegającego na przekroczeniu prędkości, zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące jakim jest fotoradar (por. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. RPO – 712996 – II/12/MK/ST, s. 3 oraz wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 grudnia 2012 r., sygn. RPO – 712996 – II/12/MK/ST, s. 3). Do analogicznego wniosku, jak wysnuty przez Rzecznika, skłaniają również bardzo liczne enuncjacje publikowane w środkach masowego przekazu w ostatnich miesiącach 2012 r. oraz na początku 2013 r.

Omawiana denuncjacja ma nastąpić na każde żądanie każdego uprawnionego organu i ustawodawca nie przewidział żadnego wyjątku zwalniającego od realizacji obowiązku tejże denuncjacji. Co więcej, w przeciwieństwie do przewidzianego w art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego „społecznego obowiązku" zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przestępstwa (ale tylko przestępstwa ściganego z urzędu), który nie jest obwarowany żadną sankcją prawną, uchylenie się od spełnienia żądania denuncjacji za strony którejkolwiek ze służb zajmujących się ruchem drogowym zostało obwarowane sankcją za wykroczenie określone w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. Tym samym, ustawodawca uznał, że uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od zawiadomienia, kto w danej chwili pojazdem kierował lub używał tegoż pojazdu, rodzi groźniejsze skutki dla porządku publicznego (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), niż uchylenie się od realizacji „społecznego obowiązku" zawiadomienia o popełnieniu zdecydowanej większości przestępstw określonych w Kodeksie karnym oraz ustawach szczególnych.

Podobnie ustawodawca potraktował w Prawie o ruchu drogowym osoby uprawnione do reprezentowania podmiotów i organów będących właścicielem lub posiadaczem pojazdu. O ile brak zawiadomienia o przestępstwie ściganym z urzędu może być powodem pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej jedynie przedstawicieli instytucji państwowych i samorządowych (art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego), to za analizowane wykroczenie mają odpowiadać oprócz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego również przedstawiciele osób prawnych, jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, którym odrębne przepisy przyznają zdolność prawną, spółek kapitałowych w organizacji, podmiotów w stanie likwidacji, przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi oraz zagranicznym jednostkom organizacyjnym.

Pozornie, ustawodawca potraktował podobnie właścicieli i posiadaczy pojazdów jak osoby posiadające wiedzę o najcięższych przestępstwach, godzących nie tylko w porządek publiczny, ale i w bezpieczeństwo państwa, jak wymienione w art. 240 § 1 Kodeksu karnego. Jednakże, w rzeczywistości, wspomniany wyżej przepis Kodeksu karnego wyłącza ukaranie osoby, która zaniechała zawiadomienia o takich, najcięższych przestępstwach z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jej samej lub jej najbliższym (art. 240 § 3 Kodeksu karnego), a od poniesienia kary za wykroczenie określone w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń nie można się uchronić z analogicznych powodów. Stosowany w postępowaniach w sprawach o wykroczenia (w oparciu o art. 41 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia) przepis art. 183 Kodeksu postępowania karnego pozwala uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie takiej odpowiedzi mogłoby narazić świadka lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Uchylenie się od odpowiedzi na podobne pytanie nie jest więc, jak się wydaje, możliwe wówczas, gdy odpowiedź naraża osobę najbliższą na odpowiedzialność za wykroczenie.

Tym samym, ustawodawca potraktował, w istocie, bardziej rygorystycznie właścicieli i posiadaczy pojazdów, którzy uchylili się od zadenuncjowania swoich bliskich, w sytuacji, gdy, przykładowo, urządzenie rejestrujące (fotoradar) ujawniło przekroczenie dozwolonej prędkości przez niezidentyfikowanego kierującego ich pojazdem, niż osoby, które uchylą się od zawiadomienia o ludobójstwie, zamachu stanu lub szpiegostwie, których dopuściliby się ci sami bliscy.

Stopień społecznej szkodliwości każdego wykroczenia (a więc również każdego wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji) jest nieporównanie niższy od stopnia szkodliwości nie tylko wymienionych wyżej przestępstw przeciwko pokojowi i ludzkości czy przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ale w ogóle od stopnia szkodliwości wszelkich

przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego. Powyższa konstatacja stawia pod poważnym znakiem zapytania nie tylko proporcjonalność i adekwatność regulacji sankcjonującej uchylenie się od obowiązku denuncjacji, ale w ogóle racjonalność ustawodawcy w omawianym zakresie.

Tym samym, analiza zakwestionowanego art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń zdaje się uprawniać do wysnucia wniosku, że opatrzenie sankcją uchylenia się od obowiązku denuncjacji jest zabiegiem nieproporcjonalnie restrykcyjnym w stosunku do właścicieli i posiadaczy pojazdów. Natomiast samą sankcję nie sposób uznać za adekwatną reakcję ustawodawcy na oceniane zachowanie podmiotu odpowiedzialności.

W tej sytuacji, należałoby ocenić, jakie w ogóle jest *ratio legis* wprowadzenia analizowanej sankcji, przewidzianej w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, tym bardziej że sama denuncjacja, o której mowa w tym przepisie, wiąże się dość luźno z bezpieczeństwem i porządkiem ruchu. W szczególności rozważenia wymaga, czy opatrzenie sankcją uchylenia się od realizacji wymogu denuncjacji jest zabiegiem koniecznym, czy też jedynie przydatnym z punktu widzenia służb.

Niewątpliwie wymuszenie, poprzez sankcję, realizacji przez właściciela lub posiadacza obowiązku denuncjacji jest wygodne dla służb zajmujących się ruchem drogowym, ułatwia im bowiem identyfikację sprawców niektórych wykroczeń, w tym wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości na danym odcinku drogi. Jednakże trudności, z jakimi borykają się służby w omawianym zakresie, najczęściej wynikają z niedostatecznej jakości używanych urządzeń technicznych (zła jakość techniczna zdjęć, uniemożliwiająca identyfikację kierującego pojazdem, który przekracza dozwoloną prędkość, nie respektuje sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach itp.), wadliwej obsługi tych urządzeń lub powstrzymywania się przez funkcjonariuszy od podejmowania tradycyjnych czynności zmierzających do identyfikacji sprawców wykroczeń. Innymi słowy, wprowadzenie ocenianej

sankcji jest wygodne dla służby, ale trudno uznać je za konieczne dla identyfikacji sprawcy ewentualnego wykroczenia.

Wezwanie właściciela lub posiadacza pojazdu do denuncjacji, o której mowa w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, łączone jest zwykle przez służbę z wezwaniem do uiszczenia przez tegoż właściciela lub posiadacza grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego za wykroczenie, popełnione przez osobę, którą należy zadenuncjować. Na marginesie należy odnotować, że wezwanie takie może dotrzeć do obywatela w terminie 180 dni od daty ujawnienia wykroczenia (por. art. 97 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia), co już samo w sobie może utrudniać lub wręcz uniemożliwiać odtworzenie w pamięci wezwanego okoliczności zdarzenia. Powyższą praktykę nie sposób traktować jako problematykę stosowania prawa, skoro w świetle skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich i nadzwyczaj licznych publikacji w środkach masowego przekazu nosi ona wszelkie cechy praktyki utrwalonej, nadającej przepisom prawnym określoną treść normatywną.

W tym miejscu wypada odnotować, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, na treść konkretnej normy prawnej składa się nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecznicza (por. postanowienia: z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU Nr 4/A/2004, poz. 36, s. 485 oraz z dnia 15 maja 2007 r., sygn. P 13/06, OTK ZU Nr 6/A/2006, poz. 57, s. 852).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma w brzmieniu, jakie jej nadaje powszechna, ustalona praktyka ukształtowana na tle odczytania tej normy (por. wyroki: z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. K 32/04, OTK ZU Nr 11/A/2005, poz. 132, s. 1508 – 1509, z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU

Nr 6/A/2003, poz. 51, s. 674 oraz z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU Nr 7/A/2002, poz. 91, s. 1204).

Nawiązując do wskazanej wyżej, utrwalonej praktyki służb, Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, że właściciel pojazdu, w sytuacji kiedy nie jest w stanie wskazać, kto kierował pojazdem będącym jego własnością (współwłasnością) w czasie popełnienia wykroczenia, nie ma żadnej alternatywy, by uniknąć odpowiedzialności w postępowaniu represyjnym: albo przyjmie mandat za popełnione wykroczenie lub też poniesie odpowiedzialność w postępowaniu represyjnym za niewskazanie osoby kierującej pojazdem. Odmówienie przyjęcia mandatu spowoduje natomiast skierowanie do sądu wniosku o jego ukaranie, co również spowoduje dolegliwości. W tym stanie rzeczy, w obecnej sytuacji prawnej obywatele wpadają w swoistą pułapkę zastawioną przez obowiązujący system prawny. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia ze standardami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP oraz z mającą źródło w tym artykule Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa (por. wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich: z dnia 30 listopada 2012 r., *op. cit.*, s. 6 oraz z dnia 1 grudnia 2012 r., *op. cit.*, s. 6).

Zdaniem Rzecznika, opisaną wyżej sytuację właściciela lub posiadacza pojazdu pogarsza fakt, iż nieprzesyłanie im przez służby zdjęć z fotoradarów powoduje, że obywatel wezwany jest do spełnienia obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, dysponując jedynie informacją udostępnioną przez organ wzywający w zakresie miejsca i godziny popełnionego wykroczenia, numeru rejestracyjnego i marki pojazdu, danych o przekroczeniu prędkości, numeru zdjęcia, typu, numeru i okresu ważności świadectwa legalizacji urządzenia rejestrującego, które wykonało zdjęcie (por. *ibidem*, s. 5 w obu wystąpieniach).

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, w obu kwestiach, należy uznać za zasadne. Niewątpliwie, w demokratycznym państwie prawnym nakładanie na obywateli obowiązków sankcjonowanych karami w postępowaniu

represyjnym, przy jednoczesnym ukształtowaniu systemu prawnego w taki sposób, który czyni spełnienie takich obowiązków niemożliwym, jest niedopuszczalne.

W tym miejscu wypada odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku dotyczące obowiązku denuncjacji osób najbliższych dla osoby wezwanej do takiej denuncjacji. Procedura wykroczeniowa (w przeciwieństwie do procedury karnej) nie uprawnia do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, gdy odpowiedź ta naraża osobę najbliższą na odpowiedzialność za wykroczenie.

Niezależnie od powyższego, należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich wyrażony w cytowanych wyżej wystąpieniach, iż w sprawach dotyczących odpowiedzialności za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe znacznie silniej niż w sprawach o wykroczenia realizuje się interes wymiaru sprawiedliwości polegający na pociągnięciu do odpowiedzialności karnej sprawcy czynu. Pomimo to ustawodawca zrezygnował w tych sprawach z nałożenia na świadków bezwzględnego obowiązku odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie tej odpowiedzi mogłoby narazić ich najbliższych na odpowiedzialność karną. Przyjąć należy, że uczynił to realizując konstytucyjną zasadę ochrony życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji RP). W tej sytuacji, jako nieproporcjonalne z punktu widzenia ochrony życia rodzinnego może zostać uznane rozwiązanie nakładające prawny obowiązek obciążenia swoimi zeznaniami osób najbliższych pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie (por. wystąpienie z dnia 30 listopada 2012 r., *op. cit.*, s. 8 – 9 oraz wystąpienie z dnia 1 grudnia 2012 r., *op. cit.*, s. 8 – 9).

W powyższym kontekście należałoby odnotować, że, zgodnie z przepisem art. 23 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, małżonkowie mają równe prawa i obowiązki w małżeństwie. Są obowiązani do wspólnego pożycia, do wzajemnej pomocy i wierności oraz do współdziałania dla dobra rodziny, którą przez swój związek założyli. Z kolei, regulacja art. 87 tegoż kodeksu

stanowi, że rodzice i dzieci obowiązani są wspierać się wzajemnie. W tej sytuacji, na zdecydowane poparcie zasługuje stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż prawny obowiązek obciążenia współmałżonka lub dziecka godzi w zasadę ochrony życia rodzinnego, nie można bowiem równocześnie być obowiązanym do wzajemnej pomocy, wierności i wspierania się oraz do składania zeznań obciążających osoby, wobec których obowiązek ten powinien być realizowany.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zakwestionowane regulacje godzą w zasadę demokratycznego państwa prawnego, naruszając zaufanie do tego państwa i tworzonego przez to państwo prawa, zastawiającego swoiste pułapki prawne na obywateli, jak również ustanawiając nadmiernie represyjną sankcję, naruszając wymóg dochowania konieczności, proporcjonalności oraz adekwatności takiej sankcji za zachowanie polegające na uchyleniu się przez właścicieli i posiadaczy pojazdów od realizacji obowiązku denuncjacji osób, które w danym czasie kierowały lub używały tych pojazdów. Tym samym, przepisy art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym są niezgodne z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Przechodząc do oceny zakwestionowanych w *petitum* niniejszego wniosku regulacji w kontekście art. 42 ust. 3 Konstytucji RP wypada odnotować, że, zgodnie z tym unormowaniem, każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Przedstawiciele nauki przyjmują, że z dobrodziejstwa domniemania niewinności korzysta każda osoba, której zarzuca się zawinione popełnienie jakiegokolwiek czynu zabronionego po groźbą kary, w każdym postępowaniu. Nie ulega wątpliwości, ze domniemanie niewinności przypisane jest również osobom, przeciwko którym toczy się dochodzenie lub śledztwo, a także

obwinionemu o popełnienie wykroczenia czy też innego czynu zabronionego pod groźbą kary, gdyż wszystko to jest przejawem biegu pewnego postępowania karnego (por. Paweł Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, tom III, Warszawa 2003, tezy do art. 42, s. 8).

W doktrynie dominuje również pogląd, że zasada domniemania niewinności stanowi jedną z fundamentalnych i powszechnie uznawanych zasad państwa prawnego. Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej jest jednym z istotnych elementów wyznaczających pozycję jednostki w społeczeństwie oraz wobec władzy, gwarantując jej odpowiednie traktowanie w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Domniemanie to ściśle wiąże się z ochroną godności i wolności człowieka, traktowanych jako dobra przyrodzone i niezbywalne (por. Jerzy Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w*, Zakamycze 2004, s. 442).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada domniemania niewinności ma przede wszystkim charakter gwarancyjny w stosunku do podejrzanego lub oskarżonego w toku procesu karnego, jej zakres zastosowania może być jednak rozszerzony także na inne postępowania represyjne (por. wyrok z dnia 8 stycznia 2008 r., sygn. P 35/06, OTK ZU Nr 1/A/2008, poz. 1, s. 11 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, do istoty odpowiedzialności karnej, a tym samym aplikowania określonych środków represyjnych, należy stosowanie tego rodzaju odpowiedzialności na podstawie indywidualnej, jednostkowej winy sprawcy (por. wyrok z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU Nr 4/A/2002, poz. 50, s. 733).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również w swym orzecznictwie, że za punkt wyjścia należy przyjąć obiektywistyczne ujęcie zasady domniemania niewinności. W tym ujęciu zasada ta stanowi podstawę prawną stworzenia

oskarżonemu określonej sytuacji procesowej. Wynika z niej szereg konsekwencji procesowych, przede wszystkim rozkład ciężaru dowodu i zasada *in dubio pro reo*. Podstawowym skutkiem jej obowiązywania jest wymaganie, by ten, kto zarzuca oskarżonemu przestępstwo, musiał je udowodnić; obowiązek ten ciąży zatem na oskarżycielu. Z drugiej strony, oskarżony nie musi niczego udowadniać, ponieważ dzięki domniemaniu niewinności istnieje stan dla niego korzystny. Gdy zostały przeprowadzone wszystkie możliwe dowody, a – mimo to – pozostają ciągle niewyjaśnione okoliczności sprawy, należy je rozstrzygać na korzyść oskarżonego (por. wyrok z dnia 16 maja 2000 r., sygn. P 1/99, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 111, s. 547).

W końcu, Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że zasada domniemania niewinności może się odnosić do wszelkich postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji, co ma miejsce w przypadku postępowań dyscyplinarnych. Pamiętać jednak należy, że zasada domniemania niewinności znajduje zastosowanie w stosunku do innych niż karne postępowań represyjnych nie dlatego, że stają się one postępowaniami karnymi (bo tak nie jest), lecz ze względu na jej funkcje ochronne (por. wyrok z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU Nr 3/2001, poz. 48, s. 268 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z art. 8 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w związku z art. 5 Kodeksu postępowania karnego, obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem, jak również nie dające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego. Tym samym, na poziomie ustawy, polski prawodawca zagwarantował zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia podstawowej zasady procedury karnej.

Przypomnieć należy, że, art. 1 § 1 Kodeksu wykroczeń stanowi, iż odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn

społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5 000 złotych lub nagany. Nadto, zgodnie z § 2 tegoż art. 1, nie popełnia wykroczenia sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu. Przytoczone regulacje, w sposób wyraźny, stanowią odpowiedniki unormowań art. 1 Kodeksu karnego.

Przytoczone wyżej unormowania zawarte w „Części ogólnej" Kodeksu wykroczeń oraz w Dziale I „Zasady ogólne" Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ustanawiające fundamentalne zasady prawa wykroczeń, nie do końca są respektowane przez tego samego ustawodawcę w „Części szczególnej" Kodeksu wykroczeń. w Rozdziale XI „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji". Do wysnucia takiego wniosku zdaje się uprawniać analiza omówionego wyżej wykroczenia określonego w art. 96 § 3, dokonana w kontekście wykroczeń określonych w art. 92 § 1 oraz w art. 92a Kodeksu wykroczeń.

Zgodnie z art. 92 § 1 omawianego kodeksu, kto nie stosuje się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego, podlega karze grzywny albo karze nagany. Z kolei art. 92a tegoż kodeksu stanowi, że kto, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, podlega karze grzywny.

Należy uznać za absolutnie oczywiste, że zastosowanie sankcji przewidzianych w art. 92 § 1 lub w art. 92a Kodeksu wykroczeń możliwe jest jedynie po udowodnieniu sprawcom tych wykroczeń zarówno faktu popełnienia określonego czynu, jak i winy. W tym kontekście, dowód w postaci fotografii wykonanej przez urządzenie rejestrujące (fotoradar) może okazać się dowodem wystarczającym jedynie w sytuacji, gdy fotografia ta umożliwia identyfikację osoby sprawcy wykroczenia. Jeżeli fotografia, sama w sobie, na taką identyfikację nie pozwala, a potwierdza jedynie fakt, iż niezidentyfikowany

kierowca, przykładowo, przekroczył dozwoloną prędkość lub nie zastosował się do sygnałów świetlnych na skrzyżowaniu, zasada domniemania niewinności stoi na przeszkodzie przypisaniu komukolwiek winy za dane wykroczenie. W szczególności winy takiej nie można przypisać właścicielowi lub posiadaczowi sfotografowanego pojazdu.

W tym miejscu, niejako na marginesie, wypada odnotować, ze w świetle art. 97 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego możliwe jest w razie stwierdzenia popełnienia wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego jedynie wówczas, gdy nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy czynu. Wprawdzie, tenże art. 97 § 1 zezwala na przeprowadzenie w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia, nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, ze przeprowadzenie tych czynności obciąża organ postępowania (a więc, w praktyce stosowną służbę). Żadna służba nie ma natomiast prawa domagać się od kogokolwiek udowodnienia własnej niewinności odnośnie jakiegokolwiek wykroczenia.

Tej ostatniej zasady nie respektuje sam ustawodawca, bowiem art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń ustanawia sankcję za zaniechanie udowodnienia własnej niewinności poprzez denuncjację innego, domniemanego sprawcy wykroczenia. Innymi słowy, w przypadku ujawnienia, przy pomocy urządzenia rejestrującego (fotoradaru) faktu przekroczenia dozwolonej prędkości lub nierespektowania znaku lub sygnału drogowego, ustawodawca dopuścił, by stosowna służba mogła zażądać od właściciela lub posiadacza sfotografowanego pojazdu, by wskazał, komu powierzył ten pojazd w oznaczonym czasie, a co więcej – obwarował spełnienie tego żądania sankcją za odrębne wykroczenie.

Dążenie danej służby do pociągnięcia za wszelką cenę do odpowiedzialności kogokolwiek w związku z ujawnionym wykroczeniem nie może stanowić żadnego usprawiedliwienia dla kierowania do właściciela lub posiadacza pojazdu alternatywnego żądania przyjęcia mandatu karnego za to

wykroczenie lub denuncjacji innej osoby. Żądanie takie można, jak się wydaje, zinterpretować jako przyjęcie przez służbę domniemania winy właściciela lub posiadacza pojazdu sfotografowanego przez urządzenie rejestrujące.

Innymi słowy, ustawodawca umożliwił służbie odpowiedzialnej za bezpieczeństwo i porządek w komunikacji, by w przypadku braku wystarczających dowodów na popełnienie ujawnionego przez urządzenie rejestrujące wykroczenia (określonego w art. 92 § 1 lub 92a Kodeksu wykroczeń) przez konkretnego właściciela pojazdu, mogła wymusić od tegoż posiadacza lub właściciela zapłacenie grzywny w postaci mandatu karnego za nieudowodnione wykroczenie bądź wymusić od niego, pod groźbą kary za wykroczenie określone w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, udowodnienie swej niewinności poprzez denuncjację innej osoby (nierzadko osoby najbliższej). Z powyższej możliwości służby korzystają w sposób nadzwyczaj szeroki, budząc, tym samym, nie tylko powszechny sprzeciw społeczny, ale również zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

W tym miejscu należy odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody, zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, dotyczące utrwalonej praktyki służb w zakresie wzywania właściciela lub posiadacza pojazdu do denuncjacji, o której mowa w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym połączonego z wezwaniem do uiszczenia grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego za wykroczenie ujawnione przez urządzenie rejestrujące, która to utrwalona praktyka nadaje określoną treść normatywną przepisowi art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. Taka treść normatywna jest niewątpliwie wygodna dla służb odpowiedzialnych za porządek i bezpieczeństwo w komunikacji, umożliwia im bowiem powstrzymanie się od dokonywania tradycyjnych czynności dowodowych i sprzyja dowolności podejmowanych w tym zakresie decyzji, jednakże równocześnie godzi w konstytucyjną zasadę domniemania niewinności.

Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz art. 92a Kodeksu wykroczeń, w zakresie, w jakim obwarowują sankcją uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od obowiązku wskazania, komu ten pojazd powierzył do kierowania lub używania w czasie, w którym urządzenie rejestrujące ujawniło wykroczenie popełnione przez kierującego tym pojazdem, są niezgodne z art. 42 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

Andrzej Seremet