RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 28.01. 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 29. 01. 2015
L.dz. ..... L. zał. .....

PG VIII TK 14/13

K 3/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

PISMO PROCESOWE

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) przedkładam poniższe dodatkowe wyjaśnienia w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym z wniosku Prokuratora Generalnego, sygn. akt K 3/13, podtrzymując wniosek z dnia 12 czerwca 2014 r.

We wniosku z dnia 12 czerwca 2014 r. (w sprawie K 3/13) Prokurator Generalny, między innymi, wyraził pogląd, że wprowadzenie do polskiego systemu prawnego regulacji penalizującej zaniechanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu doniesienia, na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w czasie, gdy pojazd ów został zarejestrowany przez urządzenie rejestrujące (fotoradar) w związku z określonym naruszeniem przez kierującego tymże pojazdem przepisów ruchu drogowego, miało na celu nie tylko ochronę bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale również ochronę interesów finansowych podmiotów korzystających ze środków uzyskiwanych w wyniku nakładania na kierowców grzywien za wykroczenie określone w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń (s. 3 – 6 uzasadnienia wniosku).

W stanowisku z dnia 4 września 2014 r. Marszałek Sejmu uznał powyższy pogląd za chybiony, bowiem „wnioskodawca nie przedstawił przekonywających dowodów mogących świadczyć o tym, że wskazana powyżej ratio legis jest fikcyjna lub nie jest realizowana w praktyce" oraz że nie ma „żadnych podstaw, aby przyjmować, że ustawa, mocą której wprowadzono do systemu prawnego art. 96 § 3 k.w., służy realizacji celu fiskalnego" (por. uzasadnienie stanowiska, s. 25).

Problematyka bezpieczeństwa ruchu drogowego stała się przedmiotem kompleksowej kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, zakończonej Informacją o wynikach kontroli KBP-4101-03-00/2013, Nr ewid. 148/2014/kPB, z dnia 24 lipca 2014 r., jak również informacji NIK o bezpieczeństwie na drogach z dnia 4 listopada 2014 r., wygenerowanej w dniu 3 grudnia 2014 r., zamieszczonych na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli.

NIK uważa, że zaangażowanie strażników gminnych i miejskich w obsługę fotoradarów, zwłaszcza przenośnych, jest podyktowane w wielu wypadkach nie tyle służbą na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, co przede wszystkim chęcią pozyskiwania pieniędzy do gminnej kasy. W kolejnej już kontroli NIK stwierdziła m.in., że strażnicy kontrolują, jak tego prawo wymaga – w miejscach uzgodnionych z policją, ale dzieje się tak tylko na początku i na końcu służby. W trakcie wykonywania zadań strażnicy z fotoradarem mobilnym przenoszą się w miejsca nieuzgodnione z policją, za to przynoszące większe wpływy do budżetu gminy. Aktywność prewencyjna i represyjna niektórych straży gminnych czy miejskich niemal w całości koncentruje się na obsłudze fotoradarów (por. informacja NIK o bezpieczeństwie na drogach, http:// www.nik.gov.pl/ do-druku/typ, 0,id,2113. html?referer= http:// www.nik.gov.pl/ ak..., s. 3).

W ocenie NIK, decyzje o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów nie były podejmowane w oparciu o rzetelną analizę danych na temat bezpieczeństwa

ruchu drogowego. Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzana była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny. Nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Zastrzeżenia NIK budzi ponadto rzetelność danych będących podstawą przeprowadzanych analiz. Nie prowadzono również analiz stanu bezpieczeństwa w przypadku wyboru miejsc ustawienia fotoradarów przenośnych {vide - Informacja o wynikach kontroli, Bezpieczeństwo ruchu drogowego, Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych, Podsumowanie wyników kontroli, Synteza wyników kontroli, pkt 2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów, s. 8 [s. 188]}.

Zgodnie z ustaleniami NIK, jako wydatki na cele określone w art. 20d pkt 3 ustawy o drogach publicznych, tj. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontrolowane miasta i gminy kwalifikowały m.in. wydatki na: zakup autobusu szkolnego, bieżące funkcjonowanie straży miejskich i gminnych, ochotniczych straży pożarnych, przedszkoli czy budowę wiat przystankowych. Wartość mandatów nałożonych za niewskazanie kierującego pojazdem (art. 96 § 3 k.w.) stanowiła ponad jedną trzecią kwoty mandatów wystawionych za przekroczenie prędkości ujawnione przy pomocy fotoradaru. Tymczasem niewskazanie kierującego pojazdem nie jest wykroczeniem ujawnionym przy pomocy fotoradaru, a jedynie pozostającym w związku z takim wykroczeniem. W rezultacie znaczne dochody uzyskane z mandatów za niewskazanie kierującego nie podlegają rygorom art. 20d ustawy o drogach publicznych (vide - op. cit., pkt 3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie, s. 24 [s. 204]).

Najwyższa Izba Kontroli podnosiła również, że ustawa o strażach gminnych nakłada na tę formację szereg zadań, z których tylko jednym jest kontrola ruchu drogowego. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że spośród

wystawionych przez straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W przypadku 16 straży powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia co najmniej 95 % mandatów. W czterech miejscowościach (Biały Bór, Bobolice, Człuchów, Kobylnica) liczba mandatów wystawionych z tego tytułu w okresie objętym kontrolą, t.j. od 1 stycznia 2011 r. do 15 listopada 2013 r., wynosiła od 71 tys. do 149 tys. Tymczasem, dla porównania, w miastach wojewódzkich (np. Lublin, Olsztyn, Poznań, Szczecin, Wrocław) liczba ta wahała się od 1 tys. do 50 tys. Jakkolwiek sama liczba wystawionych mandatów nie może być podstawą do oceny prawidłowości działania straży miejskich i gminnych, to - w ocenie NIK - tak duża aktywność niektórych z nich w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy jednocześnie występujących wątpliwościach co do celowości wykorzystywania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, może budzić uzasadnione obawy, że inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym, a straże pełnią głównie funkcję fiskalną. Przykładowo, w gminie Biały Bór dochody z mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego stanowiły w 2011 r. 27% ogółu dochodów. W Kamienicy Polskiej same dochody z tytułu mandatów za przekroczenie prędkości (bez mandatów za niewskazanie kierującego) w 2012 r. stanowiły blisko 20 % dochodów ogółem. Średnio w okresie 2011 r. – III kwartał 2013 r. dla szeregu gmin (m.in. Człuchów, Biały Bór, Kobylnica, Bobolice, Kamienica Polska, Tarczyn) dochody z tytułu mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego wynosiły od 10% do 19% ogółu dochodów (vide - ibidem, pkt 3.2.5. Aktywność Straży, s. 25 [s. 205]).

Niepokój może budzić analiza porównawcza ustaleń NIK z 2014 r. z ustaleniami zawartymi w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich) Najwyższej Izby Kontroli, Delegatury w Szczecinie, LSZ – 4101-02-02/2010, Nr ewid. 169/2010/P/10/167/LSZ, z 17 marca 2011 r. NIK

stwierdziła wówczas, między innymi, że jedną z istotniejszych nieprawidłowości związanych z użytkowaniem fotoradarów było nieprzestrzeganie uzgodnionych z Policją miejsc dokonywania pomiarów prędkości oraz nadmierna koncentracja straży na zadaniach związanych z wykorzystaniem i obsługą fotoradarów (vide - Oceny cząstkowe wyników kontroli - pkt 2.2, s. 8), jak również sformułowana została negatywna ocena rzetelności ewidencjonowania należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami (pkt 5.1., s. 9). Wspomniana analiza uprawnia do wysnucia wniosku, że sposób rozumienia i stosowania omawianych unormowań przez straż miejską (gminną) nie tylko nie uległ pożądanej zmianie, ale utrwalił się w sposób potęgujący zasadność zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych unormowań.

Tym samym, ustalenia NIK potwierdzają pogląd wyrażony w zdaniu odrębnym sędziego Trybunału Konstytucyjnego Wojciecha Hermelińskiego do wyroku z dnia 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, w przedmiocie konstytucyjności art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, sprowadzający się do tego, że ustawodawca dąży tu przede wszystkim do realizacji celu fiskalnego (por. zdanie odrębne, przedstawione Prokuratorowi Generalnemu wraz z powołanym wyrokiem, s. 5-6)

Przytoczone wyżej ustalenia NIK oraz pogląd sędziego Trybunału Konstytucyjnego potwierdzają obecny w środkach masowego przekazu pogląd, iż penalizacja zaniechania doniesienia, komu właściciel lub posiadacz pojazdu powierzył ten pojazd do kierowania lub używania w czasie, gdy pojazd został zarejestrowany przez fotoradar, ma na celu przede wszystkim poprawę sytuacji finansowej podmiotów, na których rzecz uiszczane są stosowne grzywny, co ze szczególną wyrazistością występuje w przypadku, gdy urządzenia rejestrujące pozostają w gestii straży miejskiej (gminnej).

W tym miejscu należy podkreślić, że pogląd Marszałka Sejmu w przedmiocie ratio legis art. 96 § 3 k.w., zawarty w stanowisku z dnia 4 września

2014 r., który zdaje się negować ustalenia NIK, nie jest jedynym poglądem w tym przedmiocie, jaki był przedstawiany przez parlamentarzystów.

Złożony przez grupę posłów w kwietniu 2013 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej oraz ustawy prawo o ruchu drogowym (Nr druku: 1507) przewidywał między innymi wyłączenie straży miejskiej z procesu kontroli fotoradarowej oraz odebranie straży miejskiej możliwości karania kierowców z tytułu wykroczeń za nieprawidłowe parkowanie. W uzasadnieniu projektu podniesiono, między innymi, że te dwa zakwestionowane uprawnienia wypaczają zupełnie sens i ideę funkcjonowania straży miejskiej. To właśnie z tytułu realizowania tychże czynności wpływa do budżetów lokalnych samorządów najwięcej pieniędzy obywateli, przeznaczanych później na dowolnie wskazane przez samorząd cele. Ustawowe odebranie tych kompetencji sprawi, iż straż miejska wróci do swych korzeni i założeń funkcjonowania jako służby publicznej na rzecz porządku lokalnego, a nie instytucji powołanej do podnoszenia wysokości kwot założeń budżetów gminnych. Zabranie tychże uprawnień sprawi również, iż straże miejskie pozostaną wyłącznie w gminach, w których faktycznie służą na rzecz porządku, a nie miejskiego skarbca (vide - http://lex/lex/cotentent.rpc?reqId=1421053181434_1342033061&nro=101891742&wer ..., s. 3).

W omawianym uzasadnieniu projektu ustawy wskazano również, że większość gmin w Polsce, z zadań straży wyznaczonych przez ustawodawcę, jako najważniejsze potraktowała kontrolę fotoradarową oraz kontrolę w zakresie parkowania kierowców. Realizacja postawionych w ten sposób zadań służy wyłącznie wzbogaceniu budżetu organów jednostek samorządu terytorialnego kosztem lokalnej wspólnoty (vide – ibidem, s. 4).

Sejm odrzucił w dniu 28 listopada 2014 r. omawiany projekt ustawy, wyrażając w ten sposób wolę polityczną większości posłów, co jednak nie upoważnia do przyjęcia założenia, że pogląd większości przesądza, iż nie istnieją argumenty przemawiające za poglądem przeciwnym.

W końcu wypada odnotować, że zachowują aktualność, w omawianym przedmiocie, pozostałe argumenty Prokuratora Generalnego, zawarte w we wniosku z dnia 12 czerwca 2014 r. (również te, do których nie odniesiono się w stanowisku Sejmu z dnia 4 września 2014 r.), dotyczące ratio legis kwestionowanych unormowań, w tym problematyki punktów karnych, uważanych za jedno ze skuteczniejszych narzędzi służących poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również konieczności rozróżnienia kategorii przekroczenia maksymalnej dopuszczalnej prędkości oraz kategorii niedostosowania prędkości przez kierujących pojazdami do panujących na drodze warunków.

Reasumując tę część wywodów należy podkreślić, że niezależnie od tego, w jakim zakresie normy stanowiące przedmiot wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 12 czerwca 2014 r. mają na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w jakim osiągnięcie określonego w budżecie centralnym i budżetach samorządowych celu fiskalnego (co w odniesieniu do budżetów samorządowych stanowi dominujący cel działań straży gminnych lub miejskich), ograniczenie oceny ratio legis kwestionowanych unormowań tylko do ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego należy uznać za całkowicie nieuprawione. Co więcej, fakt, iż celem zakwestionowanych unormowań pozostaje ochrona interesów finansowych podmiotów korzystających ze środków uzyskiwanych w wyniku nakładania na kierowców grzywien za omawiane we wniosku wykroczenia, rodzi określone skutki natury konstytucyjnej.

Przepis art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej stanowi, że 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.

Innymi słowy, zgodnie z powyższym unormowaniem ustawy zasadniczej, ustawodawca nie jest uprawniony do ograniczania prawa do obrony, domniemania niewinności ani prawa do ochrony życia rodzinnego dla ochrony interesów finansowych podmiotów korzystających ze środków uzyskiwanych w wyniku nakładania na kierowców grzywien za wykroczenia określone w petitum wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 12 czerwca 2014 r. W szczególności, unormowanie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w ogóle nie wspomina o przychodach gmin, jako o wartości podlegającej konstytucyjnej ochronie w stopniu uzasadniającym ograniczenie jakichkolwiek praw konstytucyjnych.

W doktrynie przyjmuje się, że wyliczenie w art. 31 ust. 3 wartości uzasadniających ograniczenie wolności i praw jednostki ma charakter wyczerpujący. Jeżeli więc ograniczenie danej wolności bądź prawa nie znajduje uzasadnienia w żadnej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3, ograniczenie takie nie może być ustanowione, chyba że szczególny przepis Konstytucji na to pozwala (vide - Leszek Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, III Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 31, s. 22 oraz powołane tam poglądy doktryny).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że przesłanka ochrony wolności i praw innych osób daje wyraz uznaniu wzajemnego związku wolności i praw jednych z obowiązkami drugich, bez czego żadne społeczeństwo nie mogłoby funkcjonować. Także więc ta przesłanka ma – pośredni – wymiar społeczny, ale jej bezpośrednie odniesienie dotyczy kolizji między wolnościami i prawami różnych osób. Prawo musi przewidywać sposoby rozwiązywania tych kolizji, a co za tym idzie – wyznaczać granice korzystania przez jednostkę z przysługujących jej praw czy wolności (vide - ibidem, s. 27).

W tym miejscu należałoby podkreślić, że, ze względów oczywistych, jednostki samorządu terytorialnego, to jest gminy, nie można rozumieć jako „osoby", o której mowa art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Tym samym, interes finansowy gminy nie może być utożsamiany z wolnościami i prawami „innych

osób", o których mowa w przytoczonym wyżej przepisie Konstytucji RP. Innymi słowy, chęć zapewnienia poprawy sytuacji finansowej podmiotów, na których rzecz wpływają środki pochodzące z grzywien nakładanych w drodze mandatu na właścicieli lub posiadaczy pojazdów, po ujawnieniu przy użyciu rejestrującego urządzenia technicznego dopuszczenia się przez niezidentyfikowanego kierującego tym pojazdem wykroczenia drogowego, w sytuacji, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu zaniecha doniesienia, kto wspomnianym pojazdem kierował, nie może uprawniać do podejmowania postępowania represyjnego wobec takiego właściciela lub posiadacza.

Niezależnie od powyższego należy odnotować, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając w przedmiocie proporcjonalności ingerencji w poszczególne prawa i wolności konstytucyjne jednostki, niejednokrotnie podkreślał, że przy ocenie, czy ingerencja była wyrazem konieczności i została przeprowadzona tylko w niezbędnym wymiarze, uwzględnia się specyfikę poszczególnych praw i wolności. Surowsze standardy dotyczą praw osobistych i politycznych niż ekonomicznych i socjalnych (vide - wyrok z dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07, OTK ZU Nr 6/A/2009, poz. 86, s. 910 oraz powołane tam orzecznictwo).

Innymi słowy, w kontekście, przytoczonego wyżej, dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przyznawanie czyimkolwiek interesom ekonomicznym pierwszeństwa przed prawami i wolnościami osobistymi, jak prawo do obrony, domniemanie niewinności czy prawo do ochrony życia rodzinnego, należy uznać za niedopuszczalne.

Reasumując tę cześć wywodów należy stwierdzić, że pogląd Prokuratora Generalnego, iż wprowadzenie do polskiego systemu prawnego regulacji penalizujących zaniechanie przez właściciela lub posiadacza pojazdu doniesienia, na żądanie uprawnionego organu, komu pojazd został powierzony do kierowania lub używania w czasie, gdy pojazd ten został zarejestrowany przez urządzenie rejestrujące (fotoradar), miało na celu nie tylko ochronę bezpieczeństwa ruchu

drogowego, ale również (a nierzadko – w znacznie większej mierze, jak, w szczególności, w przypadku postępowań prowadzonych przez straż miejską) ochronę interesów finansowych podmiotów korzystających ze środków uzyskiwanych w wyniku nakładania na kierowców grzywien w drodze mandatu karnego – jest rezultatem nie tylko własnej oceny Prokuratora Generalnego omawianego zagadnienia i enuncjacji w środkach masowego przekazu, ale również wyników kontroli przeprowadzonej przez instytucję wyspecjalizowaną w takich działaniach, jaką jest Najwyższa Izba Kontroli, jak również wyrażonego w zdaniu odrębnym do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, stanowiska sędziego Trybunału - Wojciecha Hermelińskiego. Formułując powyższy pogląd Prokurator Generalny nie pominął również (w przeciwieństwie do Marszałka Sejmu) treści zawartych w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej oraz ustawy prawo o ruchu drogowym (Nr druku:1507).

We wniosku z dnia 12 czerwca 2014 r. (w sprawie K 3/13) Prokurator Generalny podkreślił, że przedmiotem oceny w postępowaniu inicjowanym tym wnioskiem nie jest samoistna norma dekodowana wyłącznie z przepisu art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, ale norma wywodzona ze wszystkich, wskazanych w petitum, regulacji (s. 15 uzasadnienia tego wniosku). Analiza stanowiska Sejmu z dnia 4 września 2014 r. wskazuje, iż Autor tegoż stanowiska zinterpretował petitum wniosku Prokuratora Generalnego z 12 czerwca 2014 r. błędnie przyjmując, że związek z art. 96 § 3 k.w. przepisów typizujących konkretne wykroczenia drogowe nie jest ścisły i służy jedynie zawężeniu zasadniczego problemu konstytucyjnego, jakim jest zgodność art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym z ustawą zasadniczą, do trzech typów wykroczeń, ujawnionych przy użyciu rejestrującego urządzenia technicznego. Przyjmując taką interpretację wniosku Prokuratora Generalnego Marszałek Sejmu stwierdził wprost, iż „[a]naliza pisma procesowego PG z 12 czerwca

2014 r. nie pozostawia wątpliwości, że podstawowym przepisem, co do którego zgłaszane są zarzuty niekonstytucyjności, jest art. 96 § 3 k.w." (s. 9 uzasadnienia, vide też - s. 10).

Tymczasem, analizowany w sprawie o sygn. K 3/13 problem nie rodzi się z chwilą nałożenia lub próby nałożenia na właściciela lub posiadacza pojazdu grzywny w drodze mandatu za wykroczenie określone w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, ale znacznie wcześniej, to jest w momencie ujawnienia przez służbę, przy użyciu urządzenia rejestrującego, zaistnienia wykroczenia drogowego, polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości (art. 92a wspomnianego kodeksu), rzadziej – polegającego na niezastosowaniu się do sygnału lub znaku drogowego (art. 92 § 1), a sporadycznie – polegającego na innym zachowaniu, przykładowo na prowadzeniu pojazdu bez wymaganych przepisami świateł (art. 88), gdy wspomnianemu ujawnieniu zaistnienia wykroczenia nie towarzyszy uzyskanie dowodu pozwalającego na bezpośrednią identyfikację osoby kierującej pojazdem.

Zgodnie z art. 97 § 3 pkt 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego możliwe jest w razie stwierdzenia popełnienia wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno – pomiarowego lub urządzenia rejestrującego jedynie wówczas, gdy nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu. Tenże przepis art. 97 § 1 zezwala nadto na przeprowadzenie w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia.

Innymi słowy, funkcjonariusz służby działającej w obszarze ochrony bezpieczeństwa ruchu drogowego jest uprawniony do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego na sprawcę wykroczenia ujawnionego przez fotoradar, określonego w art. 92 § 1, w art. 92a lub w art. 88 k.w., jeżeli nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy wykroczenia lub, ewentualnie, do przeprowadzenia w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia. Czynności te, co oczywiste, miałyby prowadzić do

poczynienia ustaleń w przedmiocie zaistnienia przesłanek przesądzających o możliwości nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego za popełnienie wykroczenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, niestosowaniu się do znaku lub sygnału drogowego albo prowadzeniu pojazdu bez wymaganych przepisami świateł, a teoretycznie również innego wykroczenia stwierdzonego za pomocą urządzenia kontrolno – pomiarowego lub urządzenia rejestrującego. Z brzmienia przepisu art. 97 § 1 k.p.s.w. wynika, że o ile nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenie stwierdzone za pomocą przyrządu kontrolno – pomiarowego lub urządzenia rejestrującego może nastąpić po upływie 180 dni od daty ujawnienia czynu, to nałożenie takiej grzywny za inne wykroczenie może nastąpić, odpowiednio, po upływie 14 lub 90 dni od tej daty. Natomiast podjęcie czynności wyjaśniających musi nastąpić „niezwłocznie".

Nie ulega wątpliwości, że postępowanie mandatowe w przedmiocie wykroczeń ujawnionych za pomocą przyrządu kontrolno – pomiarowego lub urządzenia rejestrującego (w praktyce ma to miejsce w przypadku wykroczeń określonych w art. 92 § 1, w art. 92a oraz w art. 88 k.w.), jak każde postępowanie represyjne, musi respektować konstytucyjne wymogi w zakresie prawa do obrony oraz domniemania niewinności. Tym samym, sprawca wykroczenia, polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości lub polegającego na niezastosowaniu się do znaku bądź sygnału drogowego albo polegającego na prowadzeniu pojazdu bez wymaganych przepisami świateł, ma pełne prawo do obrony biernej w postaci milczenia, jak również do niedostarczania służbie dowodów swej winy bądź niewinności. Natomiast interpretacja przez służby zakwestionowanych unormowań, której wynikiem jest kierowanie do właścicieli lub posiadaczy pojazdów prowadzonych przez niezidentyfikowane osoby, które dopuściły się wykroczenia drogowego, alternatywnego żądania przyznania się do winy lub doniesienia, kto pojazdem kierował, jest w kontekście wskazanych wzorców kontroli niedopuszczalna.

Powyższa problematyka została szerzej omówiona we wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 12 czerwca 2014 r. i zawarte tam wywody w pełni zachowują aktualność. Należy przy tym podkreślić, że wspomniane wywody, dotyczące naruszenia prawa do obrony oraz zasady domniemania niewinności, w pierwszej kolejności należy odnieść do normy wywiedzionej ze wszystkich zawartych w petitum przepisów prawnych w zakresie, w jakim – po ujawnieniu przy użyciu rejestrującego urządzenia technicznego przekroczenia przez niezidentyfikowanego kierującego pojazdem dopuszczalnej prędkości, niezastosowania się przez takiego kierującego do znaku lub sygnału drogowego bądź prowadzenia nieoświetlonego pojazdu – dopuszcza do skierowania do właściciela lub posiadacza tego pojazdu alternatywnego żądania przyznania się przez tegoż właściciela lub posiadacza, że to on kierował zarejestrowanym przez urządzenie pojazdem, co naraża go na odpowiedzialność za ujawnione wykroczenie drogowe, albo wskazania, pod rygorem poniesienia kary, określonej w art. 96 § 3 k.w., komu powierzył zarejestrowany pojazd do kierowania lub używania, co naraża wskazaną osobę na odpowiedzialność za ujawnione przez urządzenie wykroczenie. Tym samym, ograniczenie przez Sejm argumentacji do wykroczenia określonego w art. 96 § 3 k.w. świadczy o niezrozumieniu przedmiotu wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 12 czerwca 2014 r.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że gdy wykroczenie drogowe zostanie utrwalone za pomocą urządzenia rejestrującego (fotoradaru), to ukaranie sprawcy mandatem karnym dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy nie ma wątpliwości co do jego tożsamości. Jeżeli organ nie ma wątpliwości, kto jest sprawcą wykroczenia drogowego, to nie może jednocześnie podejmować czynności zmierzających w kierunku ujawnienia innego sprawcy tego wykroczenia, żądając od właściciela (posiadacza) pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania (używania) w oznaczonym czasie. Z drugiej strony, jeżeli organ ma wątpliwości co do tego, czy sprawcą wykroczenia przekroczenia dopuszczalnej prędkości jest

właściciel (posiadacz) pojazdu, to nie może go ukarać mandatem karnym za to wykroczenie, ale może żądać wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania (używania) w oznaczonym czasie (vide – wyrok, w wersji przedstawionej Prokuratorowi Generalnemu - s. 26).

Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny wykluczył możliwość kierowania przez służby, w tym samym postępowaniu, alternatywnego żądania przyznania się do zarejestrowanego przez fotoradar wykroczenia drogowego albo doniesienia, kto (w ostatecznym rezultacie) wspomniane wykroczenie popełnił. Wspomnianej wyżej wykładni analizowanych unormowań Trybunał Konstytucyjny dokonał w uzasadnieniu wyroku, a nie w jego sentencji, co nadawałoby poglądowi Trybunału rygor określony w art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. W efekcie, brak sygnałów, by służby stosujące kwestionowane przez Prokuratora Generalnego przepisy zastosowały się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, uznając go za obowiązujące wytyczne. Tym samym, wobec pozostawienia obowiązującego stanu prawnego bez zmian, żadnej zmianie nie uległ również utrwalony sposób rozumienia obowiązujących przepisów i utrwalony sposób ich stosowania. Z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością należy stwierdzić, że bez merytorycznej oceny Trybunału Konstytucyjnego obowiązujących unormowań, chociażby w zakresie objętym przytoczonym poglądem Trybunału, służby nadal będą interpretować przepisy w dotychczasowy sposób.

Oprócz sprawy z wniosku Prokuratora Generalnego (sygn. K 3/13) przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisły również dwie inne sprawy dotyczące wykroczeń drogowych ujawnianych za pomocą urządzeń rejestrujących (fotoradarów) oraz pośrednich skutków ujawniania tych wykroczeń w postaci penalizacji zaniechania doniesienia, komu właściciel lub posiadacz zarejestrowanego przez urządzenie pojazdu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, zainicjowane pytaniem prawnym sądu (sygn. P 27/13 - zakończona wyrokiem z dnia 12 marca 2014 r.) oraz skargą konstytucyjną,

do której przyłączył się Rzecznik Praw Obywatelskich (sygn. SK 64/13). W sprawie skargi konstytucyjnej, do której przystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich, Sejm nie zajął stanowiska. Sejm kilkakrotnie zajmował natomiast stanowisko, że źródłem zarzutów stawianych kwestionowanym przepisom przez Prokuratora Generalnego oraz Sąd pytający jest rażąco wadliwa praktyka stosowania prawa (por. stanowiska Marszałka Sejmu: z dnia 18 października 2013 r. - w sprawie K 3/13, s. 26, z dnia 18 października 2013 r. - w sprawie P 27/13, s. 18, jak również z dnia 4 września 2014 r. - w sprawie K 3/13, s. 39 – 43).

W tym miejscu należy odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody Prokuratora Generalnego, zawarte we wniosku z dnia 12 czerwca 2014 r. (por. s. 37 – 42 uzasadnienia wniosku), iż rażąco wadliwa praktyka stosowania prawa przez służby, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, nosi wszelkie znamiona praktyki utrwalonej, w rozumieniu jednolitego dotychczas orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym 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 – 159, z dnia 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, 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) . Bezpośrednią przyczyną ukształtowania się takiej, utrwalonej praktyki jest jednak sama treść normatywna zakwestionowanych regulacji.

Z tych wszystkich względów, podtrzymuję wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 12 czerwca 2014 r.

Andrzej Seremet