



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 17.05. 2013 r.

PG VII G 025-159/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 20.05.2013

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu RP

Stanowi Panu Ministrowi

W nawiązaniu do pisma z dnia 17 kwietnia 2013 r., nr GMS-WP-173-126/13, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 *ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze* (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi odnoszące się do rozwiązań zawartych w art. 3 projektowanej ustawy, dotyczącym nowelizacji *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 i z 2013 r. poz. 21).

Na wstępie należy zasygnalizować fakt, iż obowiązujące unormowania dotyczące nakładania przez stosowne służby, w tym przez Inspekcję Transportu Drogowego, grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenia przepisów ruchu drogowego stanowią przedmiot wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego przez Prokuratora Generalnego oraz przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zawisła w Trybunale Konstytucyjnym sprawa, sygn. akt K 2/13, dotyczy niezgodności przepisu art. 129g ust. 4 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137), zawierającego delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw transportu, do określenia, w drodze rozporządzenia,

sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, z art. 51 ust. 5 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Zawisła w Trybunale Konstytucyjnym sprawa, sygn. akt U 3/13, dotyczy niezgodności przepisów § 2 ust. 1 oraz ust. 2 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego* (Dz. U. Nr 135, poz. 790), z art. 56 ust. 1 i 76a ust. 1 *ustawy o transporcie drogowym* w związku z art. 129a ust. 1 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, art. 95 § 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zawisła w Trybunale Konstytucyjnym sprawa, sygn. akt K 3/13, dotyczy:

-niezgodności przepisów art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w związku z art. 78 ust. 4 *ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, z art. 2, jak również z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

-niezgodności przepisów art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z 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, z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP,

-niezgodności przepisu art. 97 Kodeksu wykroczeń, z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

Objęte przedstawionym do zaopiniowania projektem rozwiązania, zawarte w art. 3 projektowanej nowelizacji, poszerzają uprawnienia Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie objętym skierowanymi do Trybunału Konstytucyjnego wnioskami Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, co w wypadku

uchwalenia projektowanych przepisów może prowadzić do poszerzenia zakresu zaskarżenia wynikającego z tych wniosków.

Przechodząc do analizy zawartych w przedstawionym do zaopiniowania projekcie regulacji, wskazać należy, iż rozwiązania zawarte w art. 3 pkt 1 oraz pkt 3 lit. a projektowanej ustawy, przewidujących dodanie do art. 50 oraz art. 54 *ustawy o transporcie drogowym* nowych przepisów, budzą zasadnicze zastrzeżenia.

Projektowane przepisy wyposażają Inspekcję Transportu Drogowego w prawo żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania osoby fizycznej, której powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie (proj. art. 50 ust. 2), a także uprawnienia oskarżyciela publicznego w zakresie, o którym mowa w art. 50 ust. 2 *ustawy o transporcie drogowym*, w tym w sprawach o czyny z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, przewidującego odpowiedzialność za wykroczenie zagrożone karą grzywny osoby, która wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie (proj. art. 56 ust. 2a). Uprawnienia takie projekt przyznaje również pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (proj. art. 56 ust. 2b).

Nakładanie regulacją normatywną na obywatela, poprzez wprowadzenie stosownego nakazu, tzw. *obowiązku denuncjacji*, wkracza w sferę konstytucyjnie chronionych praw i wolności jednostki, takich jak prawo do prywatności, ochrony życia rodzinnego, dobrego imienia i domniemania niewinności. Konieczne jest więc ocenianie regulacji nakładających taki obowiązek w kontekście ich relacji do wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasady proporcjonalności, zgodnie z którą 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, przy zastrzeżeniu, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W nauce ugruntowane jest stanowisko, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji co najmniej jednej z sześciu wartości w nim wymienionych (Leszek Garlicki, *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 (np. wyrok z dnia 5 maja 2004 r., sygn. P 2/03, OTK ZU Nr 5/A/2004, poz. 39, s. 544).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał 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 *stricte* wprowadzonych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga wnikliwej analizy każdego konkretnego 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 dokonanie oceny metody realizacji ograniczenia. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie przy tym podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności, wymaga pewnego zrelatywizowania, stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności przysługujących obywatelowi. Surowsze standardy oceny przykładają 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).

Zgodnie z orzecnictwem 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”. Bez znaczenia jest też argument porównawczy, wskazujący na to, że podobne środki 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 powinny 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).

Denuncjacja jest postrzegana w społeczeństwie polskim jako zachowanie moralnie dwuznaczne, nie cieszące się powszechną akceptacją. Także z tej przyczyny ustawodawca rozważając wprowadzenie przepisów przewidujących obowiązek denuncjacji, a zwłaszcza taki, którego nierespektowanie byłoby obarczone sankcją karną, powinien działać szczególnie ostrożnie.

W art. 240 § 1 Kodeksu karnego określono opatrzony sankcją karną obowiązek zawiadomienia organu powołanego do ścigania przestępstw o karalnym przygotowaniu, usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego, ograniczając jednak ten obowiązek do najcięższych przestępstw, takich jak: ludobójstwo (art. 118 k.k.), zamach przeciwko ludności (art. 118a k.k.), przestępstwa wojenne określone w art. 120-124 k.k., zamach stanu (art. 127 k.k.), zamach na konstytucyjne organy RP (art. 128 k.k.), szpiegostwo (art. 130 k.k.), zamach na życie Prezydenta RP (art. 134

k.k.), zamach na jednostkę Sił Zbrojnych RP (art. 140 k.k.), zabójstwo (art. 148 k.k.), sprowadzenie zdarzenia, które zagraża życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach (art. 163 k.k.), piractwo w komunikacji wodnej lub powietrznej (art. 166 k.k.), pozbawienie człowieka wolności (art. 189 k.k.) i wzięcie zakładnika (art. 252 k.k.). Należy przy tym podkreślić, że kto zaniechał zawiadomienia o przestępstwie wymienionym w tym przepisie z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższymi, nie podlega karze (art. 240 § 3 k.k.).

Obowiązek zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu nałożono również na instytucje państwowe i samorządowe na podstawie art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego. Niedopełnienie tego obowiązku może rodzić odpowiedzialność urzędnika za przestępstwo stypizowane w art. 231 Kodeksu karnego. Natomiast tożsamej treści obowiązek nałożony na obywateli został określony jako „obowiązek społeczny” (art. 304 § 1 k.p.k.). Tak więc w odniesieniu do przestępstw, poza zakresem wynikającym z art. 240 § 1 k.k., obowiązek denuncjacji obciążający obywateli ma znaczenie wyłącznie motywacyjne, bowiem norma nakładająca ten obowiązek to norma o charakterze *lex imperfecta*.

Kolejne unormowania uchylające lub ograniczające obowiązek denuncjacji lub autodenuncjacji w postępowaniu karnym zostały zawarte w Kodeksie postępowania karnego. Zgodnie z art. 182 § 1 tego kodeksu, osoba najbliższa dla oskarżonego może odmówić zeznań. Z kolei 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.

Trybunał Konstytucyjny nie bada zgodności „poziomej” norm zawartych w aktach normatywnych, czyli zgodności regulacji zawartych w jednym akcie prawnym z regulacjami zawartymi w innym akcie prawnym tej samej rangi. Jednak unormowania materialne i procesowe prawa karnego stanowią swoisty kontekst normatywny, w którym zostało osadzone prawo wykroczeń. Ustawodawca przesądził zresztą w art. 41 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, że cytowane wyżej regulacje art. 182 i 183 Kodeksu postępowania karnego znajdują zastosowanie także w tym postępowaniu. Tym samym niesłuszne byłoby

przeprowadzanie analizy unormowania zawartego w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń i powiązanych z tą podstawą odpowiedzialności wykroczeniowej projektowanych uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego, w oderwaniu od rozwiązań przyjętych w innych gałęziach prawa, w tym wypadku – w prawie karnym.

Wynikający z projektowanych przepisów obowiązek denuncjacji ma aktualizować się na każde żądanie Inspekcji Transportu Drogowego, a projektodawcy nie przewidują żadnego wyjątku uchylającego ten obowiązek, poza sytuacją, gdy pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy właściciela lub posiadacza, czemu nie mógł on zapobiec. Co więcej, w przeciwieństwie do przewidzianego w art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego społecznego obowiązku zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, który nie jest obwarowany sankcją prawną, uchylenie się od obowiązku wskazania osoby, na żądanie Inspekcji Transportu Drogowego, której powierzono pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, skutkować będzie odpowiedzialnością za wykroczenie z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, a więc stypizowanego w przepisie, którego konstytucyjność zakwestionowana została we skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku Prokuratora Generalnego.

Projektodawcy zdają się więc zakładać, że uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od wskazania, na żądanie organu, kto w oznaczonym czasie pojazdem kierował lub go używał, rodzi groźniejsze skutki dla porządku publicznego niż skutki wynikające z uchylenia się obywatela od wynikającego z art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego społecznego obowiązku zawiadomienia o popełnieniu większości przestępstw określonych w Kodeksie karnym oraz ustawach szczególnych. Proponując poszerzenie uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego w omawianym zakresie projektodawcy pogłębiają więc powyżej przedstawione wątpliwości natury konstytucyjnej.

Brak jakichkolwiek wyłączeń odpowiedzialności (poza przypadkiem samowolnego użycia pojazdu przez nieznaną osobę) w wypadku uchylenia się właściciela lub posiadacza pojazdu od spełnienia obowiązku, wynikającego z opartego na proj. art. 50 ust. 2 *ustawy o transporcie drogowym* żądania Inspekcji Transportu

Drogowego, utwierdza pogląd o nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności obywatelskich płynącej z tak ukształtowanej regulacji. Objęte projektem rozwiązanie prowadzi przy tym do paradoksalnego braku spójności pomiędzy unormowaniami prawa karnego, które kryminalizując niezawiadomienie organu powołanego do ścigania przestępstw o zaistnieniu jednego z przestępstw określonych w art. 240 § 1 k.k. równocześnie wyłączają możliwość ukarania osoby, która zaniechała zawiadomienia z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jej samej lub jej najbliższymi (art. 240 § 3 k.k.), a przepisami prawa wykroczeń, wyłączającymi możliwość uchylenia się – z analogicznych powodów – od odpowiedzialności za czyn określony w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń.

Stopień społecznej szkodliwości każdego wykroczenia, a więc także czynów tej rangi skierowanych przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, jest istotnie niższy od stopnia społecznej szkodliwości nie tylko wymienionych w art. 240 § 1 k.k. zbrodni i ciężkich występów, ale również każdego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego. Powyższa konstatacja prowadzi do zakwestionowania proporcjonalności i adekwatności regulacji penalizującej uchylenie się przez właściciela lub posiadacza pojazdu od obowiązku wskazania osoby prowadzącej lub użytkującej pojazd w oznaczonym czasie, podważając równocześnie racjonalność projektowania nowych rozwiązań, poszerzających uprawnienia Inspekcji Transportu Drogowego w zakresie żądania takich informacji oraz ścigania wskazanych w proj. art. 56 ust. 2a *ustawy o transporcie drogowym* wykroczeń.

Nałożenie na właściciela lub posiadacza pojazdu, w związku z żądaniem Inspekcji Transportu Drogowego, obowiązku wskazania osoby prowadzącej lub użytkującej pojazd, bez wątpienia ułatwiłoby funkcjonariuszom tej inspekcji identyfikację sprawców niektórych wykroczeń, w tym wykroczenia polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości lub niestosowaniu się do znaków drogowych i sygnałów świetlnych. Uzasadniony jest jednak pogląd, że trudności w zakresie identyfikacji sprawcy wykroczenia najczęściej wynikają z niedostatecznej jakości używanych urządzeń technicznych, nieprawidłowej obsługi tych urządzeń lub

powstrzymywania się przez funkcjonariuszy od podejmowania tradycyjnych czynności zmierzających do identyfikacji sprawców wykroczeń.

Wprowadzenie projektowanych unormowań trudno więc uznać za konieczne dla identyfikacji sprawcy wykroczenia.

Unormowania w kształcie przedstawionym w projekcie nie realizowałyby przy tym funkcji gwarancyjnej w stosunku do obywateli, wobec których żądanie udzielenia informacji przez funkcjonariuszy tej inspekcji byłoby kierowane, pomimo iż funkcja ta, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ma charakter priorytetowy w każdym postępowaniu represyjnym.

Z powyżej omówionych powodów przedstawiony do zaopiniowania projekt, w zakresie odnoszącym się do postulowanej nowelizacji art. 50 i art. 56 *ustawy o transporcie drogowym*, zasługuje na negatywną ocenę.

W odniesieniu do pozostałych objętych ramami projektu rozwiązań, uprzejmie informuję, że w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury i kompetencji merytorycznych Prokuratora Generalnego, do przedstawionego projektu uwag nie zgłaszam.

L. Prokuratorem

Wz PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
Marek Jamrogowicz