

Warszawa, dnia 18 października 2013 r.

Sygn. akt K 3/13

BAS-WPTK-420/13

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z 12 lutego 2013 r. (sygn. akt K 3/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 482) „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”, **są zgodne** z art. 42 ust. 3 Konstytucji;

2) art. 96 § 3 ustawy wymienionej w punkcie 1 w związku z art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), **jest zgodny** z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

3) art. 97 ustawy wymienionej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Analiza formalnoprawna i uwagi wprowadzające

1. Wymaga zauważenia, że mimo tego, iż w *petitum* wniosku Prokurator Generalny (dalej: PG lub wnioskodawca) kieruje zarzuty niekonstytucyjności wyłącznie wobec przepisów ustawowych, to już w jego uzasadnieniu zgłasza zastrzeżenia co do regulacji podustawowej, jaką jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. Nr 208, poz. 2023 ze zm.), podnosząc m.in., że budzi ono „poważne zastrzeżenia natury prawnej, w tym konstytucyjnej”.

W związku z takimi, kierowanymi wobec wskazanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, zarzutami wnioskodawcy, wypada podkreślić, że Sejm nie jest organem, który wydał ten akt prawny (zob. art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) i dlatego też analizie w niniejszym stanowisku zostaną poddane tylko te części wniosku, które dotyczą przepisów ustawy. Pominięte natomiast będą kwestie związane ze sformułowaniem przez PG zastrzeżeń co do konstytucyjności regulacji podustawowej.

2. Wnioskodawca za jeden z punktów odniesienia kontroli w niniejszej sprawie uznaje art. 2 Konstytucji. Sposób ujęcia tego wzorca w *petitum* wniosku, a ściślej w jego punktach 1 i 3, sugeruje, że ma on charakter samodzielny. Takiej jego kwalifikacji w punkcie 3 *petitum* wniosku sprzeciwia się jednak jego uzasadnienie, z którego wynika, iż w tym zakresie podstawowym wzorcem kontroli jest art. 42 ust. 1 Konstytucji, a art. 2 Konstytucji ma tu co najwyżej charakter związkowy, wzmacniający argumentację wyprowadzaną z wzorca podstawowego. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że zarzut PG wyrażony w punkcie 3 *petitum* wniosku sprowadza się do uchybienia przez kwestionowany przepis zasadzie *nullum crimen sine lege*, której głównym źródłem jest art. 42 ust. 1 Konstytucji.

Wobec powyższego, gdy idzie o zarzut niekonstytucyjności ujęty w punkcie 3 *petitum* wniosku, to przyjąć należy związkowość art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli (art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji).

3. Podniesione w niniejszej sprawie zarzuty PG – najogólniej rzecz ujmując – odnoszą się do sposobu uregulowania przez ustawodawcę odpowiedzialności za wykroczenie. W związku z tym, aby uniknąć ewentualnych wątpliwości, godzi się zauważyć, iż odpowiedzialność tą należy kwalifikować jako odpowiedzialność karną *sensu largo*. Aktualnie powszechnie przyjmuje się, iż prawo wykroczeń jest „objętą odrębną kodyfikacją gałęzią szeroko pojętego prawa karnego (prawo karne *sensu largo*)”, a odpowiedzialność za wykroczenie ma charakter szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej. Taka kwalifikacja tej odpowiedzialności wynika przede wszystkim z tego, że orzeka się o niej w oparciu o kryterium winy i przy zastosowaniu analogicznych zasad jak w prawie karnym, zaś środkiem reakcji na popełnione wykroczenie są kary i środki karne (A. Marek, *Prawo wykroczeń (materialne i procesowe)*, Warszawa 2004, s. 1-3; zob. też np. T. Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 42; uchwały SN z: 5 kwietnia 1973 r., sygn. akt VI KZP 80/72; 25 maja 2004 r., sygn. akt WZP 1/04).

Również na gruncie ustawy zasadniczej przyjmuje się, że odpowiedzialność za wykroczenie mieści się w konstytucyjnym pojęciu odpowiedzialności karnej (zob. np. wyroki TK z: 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; 21 lipca 2006 r., sygn. akt P 33/05), co m.in. oznacza, iż do oceny przepisów normujących wykroczenia znajdują zastosowanie takie wzorce kontroli, jak art. 42 ust. 1 czy też art. 42 ust. 3 Konstytucji.

II. Przedmiot kontroli

1. Zgodnie z art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 482; dalej: kodeks wykroczeń lub k.w.): „Tej samej karze [karze grzywny – uwaga własna] podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”. W przytoczonym przepisie stypizowano wykroczenie, polegające na uchybieniu obowiązkowi wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym

czasie. Obowiązek, o którym tu mowa, unormowano w art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.; dalej: Prawo o ruchu drogowym). Zgodnie z tym przepisem: „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”.

Katalog organów uprawnionych do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu, aby ten wskazał, komu powierzył pojazd, wynika przede wszystkim z unormowań Prawa o ruchu drogowym. W szczególności należy tu wskazać Policję (szerzej na ten temat – zob. T. Bojarski [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Bojarski, LexPolonica on-line, komentarz do art. 96, teza 3; R.A. Stefański, *Komentarz do art. 96 Kodeksu wykroczeń*, Lex/el., tezy 4.6-4.11).

2. W myśl art. 92 § 1 k.w.: „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, jak stanowi art. 92a k.w.: „Kto, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, podlega karze grzywny”.

3. Zgodnie z art. 97 k.w.: „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 2012 r. poz. 1137 i 1448) lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany”.

III. Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa; zasada proporcjonalnej reakcji państwa na naruszenie obowiązku

1. Zarzuty wnioskodawcy

W punkcie 1 *petitum* wniosku PG wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym z art. 2, jak również z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy z mocy kwestionowanych przepisów wprowadzono do systemu prawa obowiązek denuncjacji, który „ma nastąpić na każde żądanie każdego uprawnionego organu i ustawodawca nie przewidział żadnego wyjątku zwalniającego od realizacji obowiązku tejże denuncjacji”. Istotne jest przy tym to, że „uchylenie się od spełnienia żądania denuncjacji ze strony którejkolwiek ze służb zajmujących się ruchem drogowym zostało obwarowane sankcją za wykroczenie określone w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń”. Taki stan prawny wzbudza wątpliwości PG, gdyż przewidziany w art. 304 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k. lub kodeks postępowania karnego) społeczny obowiązek zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu „nie jest obwarowany żadną sankcją prawną”. Ponadto, objęty już sankcją karną obowiązek zawiadomienia o najcięższych przestępstwach (art. 240 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: k.k. lub kodeks karny), w odróżnieniu od kwestionowanej regulacji, doznaje wyjątku w sytuacjach zaniechania denuncjacji z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą sprawcy lub jego najbliższym (art. 240 § 3 k.k.).

Powyższe zestawienie kwestionowanych przepisów z przepisami kodeksu postępowania karnego i kodeksu karnego prowadzi PG do wniosku, że ustawodawca „bardziej rygorystycznie” potraktował „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”. Wnioskodawca podkreśla przy tym, iż: „Stopień społecznej szkodliwości każdego wykroczenia (a więc również każdego wykroczenia przeciwko

bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji) jest nieporównywalnie 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”. To zaś – jak wywodzi PG – „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”.

Wobec powyższego, w ocenie wnioskodawcy, „opatrzenie sankcją uchylenia się od obowiązku denuncjacji jest zabiegiem nieproporcjonalnie restrykcyjnym w stosunku do właścicieli i posiadaczy pojazdów. Natomiast samą sankcją nie sposób uznać za adekwatną reakcję ustawodawcy na oceniane zachowanie podmiotu odpowiedzialności”. Wnioskodawca eksponuje przy tym, że istnienie kwestionowanej sankcji jest „wygodne” dla służb prowadzących postępowania wykroczeniowe, ale nie jest „konieczne dla identyfikacji sprawcy ewentualnego wykroczenia”. Oczekiwane efekty w tym zakresie można bowiem uzyskać poprzez m.in. wyższą jakość fotoradarów, ich prawidłową obsługę, czy też „tradycyjne” czynności zmierzające do identyfikacji sprawców wykroczeń.

Wnioskodawca, powołując się na zaobserwowaną praktykę stosowania prawa, wskazuje jednocześnie, że: „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”.

Powyższy stan prawny i faktyczny, przedstawiony we wniosku PG, wiedzie go do wyrażenia stanowiska, iż art. 96 § 3 k.w. 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 Konstytucji, bowiem „godzą w zasadę demokratycznego państwa prawnego, naruszając zaufanie do tego państwa i tworzonego przez to państwo prawa, zastawiając 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”.

2. Wzorce konstytucyjne

1. W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie powinno ulegać wątpliwości, że w klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zawiera się zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ona „na pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty [...]. Wartości te, przy zmianie prawa, prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła była go przewidzieć, szczególnie zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, byłaby inaczej zadecydowała o swoich sprawach [...]. Chodzi tu więc nie o ten aspekt pewności prawa, który odnosi się do względnej stabilności porządku prawnego mający związek z zasadą legalności, lecz o pewność prawa rozumianą jako pewność tego, iż w oparciu o obowiązujące prawo obywatel może kształtować swoje stosunki życiowe. W tym drugim sensie prawo pewne (pewność prawa) oznacza także prawo sprawiedliwe” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00; zob. też np. orzeczenie TK z 24 maja 1994 r., sygn. akt K 1/94; wyrok TK z 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 346-351; W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33 i n.).

2. W kontekście zarzutu nadmiernej represyjności sankcji wynikającej z kwestionowanych przepisów, wiążanego przez PG z naruszeniem art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co polegać ma na uchybieniu wymogowi „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”, zwrócić należy szczególną uwagę na przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

W realiach niniejszej sprawy na szczególną uwagę zasługuje pierwsza z wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji materialnych przesłanek dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, jaką jest istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia takich ograniczeń. Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny, przesłanka ta: „Z jednej strony stawia [...] przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie [...] «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3

Konstytucji mieści [...] w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności *sensu stricto* wprowadzanych ograniczeń” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; zob. również przywołane w uzasadnieniu tego wyroku inne orzeczenia TK, a także J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności...*, s. 124-125 oraz wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05).

Analogiczne do powyższych poglądy sąd konstytucyjny wypowiadał, a także rozwijał, jeszcze wielokrotnie. I tak np. w wyroku z 30 października 2001 r. (sygn. akt K 33/00) stwierdził: „[...] aby działania ustawodawcy były zgodne z Konstytucją, wprowadzone ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie poręczonych wolności i praw winny być nie tylko legitymowane przez swój cel, ale dopuszczalne są jedynie w zakresie «koniecznym» dla jego realizacji. Przewidziana w art. 31 ust. 3 zdanie 1 przesłanka konieczności ograniczeń (na którą zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego składa się przydatność, niezbędność i proporcjonalność) oznacza, że przepisy ingerujące w sferę praw i wolności winny mieć zakres zastosowania adekwatny do realizacji konstytucyjnie dopuszczalnych celów i wprowadzać tylko minimalny stopień dolegliwości dla osoby, której przysługuje ograniczane prawo. Oceniając «konieczność» zaskarżonych ograniczeń trzeba także rozważyć, czy obowiązujące przepisy nie dawały już możliwości realizacji zamierzonego celu (w tym zakresie, w jakim był on konstytucyjnie legitymowany) oraz czy nie było możliwości wprowadzenia innych skutecznych instrumentów prawnych o mniejszym stopniu uciążliwości”. Warto również zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r. (sygn. akt K 26/00), gdzie wywiedziono: „[...] art. 31 ust. 3 zd. 1 Konstytucji z 1997 r. szczególny nacisk położył na kryterium «konieczności w demokratycznym państwie». Oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono «konieczne», czyli – innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej (bardziej płytko) ingerujących w sferę jego praw i wolności”.

Należy równocześnie pamiętać, że „spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania 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. [...] 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 regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych” (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; zob. też np. wyrok TK z 22 września 2005 r., sygn. akt Kp 1/05).

3. Analiza zgodności

1. W pierwszej kolejności należy wskazać, że twierdzenia PG jakoby z mocy kwestionowanych przepisów wprowadzono, obwarowany sankcją, obowiązek denuncjacji, który „ma nastąpić na każde żądanie każdego uprawnionego organu i ustawodawca nie przewidział żadnego wyjątku zwalniającego od realizacji obowiązku tejże denuncjacji” nie odpowiadają w pełni rzeczywistości normatywnej. Wbrew tym twierdzeniom, nie jest bowiem tak, że przewidziany w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym obowiązek wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, ma charakter absolutny. Przekonuje o tym już sam art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, gdzie wyraźnie wskazano, że obowiązek, o jakim mowa w tym przepisie, nie aktualizuje się w sytuacji, gdy pojazd został użyty wbrew woli i wiedzy jego właściciela lub posiadacza, przez nieznaną osobę, czemu ów właściciel lub posiadacz nie mógł zapobiec. Konsekwencją tego wyłączenia jest m.in. to, że w razie zaistnienia wskazanej sytuacji, nie może dojść do realizacji znamion wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. Właściciel lub posiadacz pojazdu, nie wskazując komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie postępuje tu bowiem, jak wymaga tego art. 96 § 3 k.w., „wbrew obowiązkowi” (por. postanowienie Sądu Okręgowego w Białymstoku z 26 września 2012 r., sygn. akt VIII Kz 444/12).

Kolejne wyłączenie obowiązku wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie zostało co prawda unormowane *expressis verbis*, jednakże jego istnienie nie powinno ulegać wątpliwości w świetle prawa do obrony. Mianowicie, jak zauważa się w doktrynie, właściciel lub posiadacz pojazdu uprawniony jest do odmowy „wskazania siebie jako sprawcy wykroczenia”, bowiem „mieści się [to – uwaga własna] w jego prawie do obrony” (R.A. Stefański, *Komentarz do art. 96 Kodeksu*

wykroczeń..., teza 7.8.). A zatem, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu sam kierował tym pojazdem i dopuścił się wykroczenia, które zostało zarejestrowane za pomocą fotoradaru, to – w razie skierowania do niego stosownego żądania przez uprawniony organ – może on uchylić się od obowiązku unormowanego w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. W tej sytuacji jego odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. „jest wyłączona na zasadzie kontratypu działania w ramach uprawnień” (R.A. Stefański, *Komentarz do art. 96 Kodeksu wykroczeń...*, teza 7.8.).

2. Podzielić należy stanowisko PG, zgodnie z którym właściciel lub posiadacz pojazdu nie może skutecznie uchylić się od obowiązku przewidzianego w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym w sytuacji powierzenia pojazdu osobie najbliższej, która dopuściła się wykroczenia. Nie znajdzie tu bowiem zastosowania art. 183 § 1 k.p.k. w związku z art. 41 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 395; dalej: k.p.s.w.), gdyż przepis ten upoważnia do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie wówczas, gdy udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić osobę najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nie zaś za wykroczenie (zob. uchwała SN z 30 listopada 2004 r., sygn. akt I KZP 26/04; a także wyrok Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze z 26 marca 2013 r., sygn. akt VI Ka 96/13). Już jednak w sytuacji, gdy osoba najbliższa, której właściciel lub posiadacz powierzył pojazd, dopuściła się przestępstwa (np. opisanego w rozdziale XXI k.k. – „Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”) bądź też przestępstwa i wykroczenia, zaktualizuje się uprawnienie do uchylenia się od odpowiedzi na pytanie z art. 183 § 1 k.p.k. w związku z art. 41 § 1 k.p.s.w. (zob. T. Bojarski [w:] *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 96, teza 3). To zaś oznacza, że w takiej sytuacji odmowa realizacji obowiązku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym nie zrodzi odpowiedzialności za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w.

Wydaje się, że powyższa dyferencjacja, polegająca na tym, iż właściciel lub posiadacz pojazdu może skutecznie uchylić się od obowiązku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, jeżeli jego realizacja mogłaby narazić osobę mu najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a nie może tego uczynić, gdy w grę wchodzi odpowiedzialność osoby mu najbliższej za wykroczenie, jest uzasadniona. Uzasadnienie to wynika mianowicie z odmiennego poziomu dolegliwości właściwego dla odpowiedzialności za przestępstwa i dla

odpowiedzialności za wykroczenia. Dużo niższy poziom represji, jaki wiąże się z popełnieniem wykroczenia, nie powinien bowiem budzić takich oporów przed ujawnieniem osoby najbliższej, jakie mogą powstać w wypadku popełnienia przez nią przestępstwa. Nie bez znaczenia jest tu także i to, że wykroczenia z zasady są czynami mniejszej wagi, co sprawia m.in., iż ich popełnienie nie wiąże się z takim potępieniem czy też negatywnym społecznym odbiorem, jak popełnienie przestępstwa. Na tę ostatnią kwestię zdaje się zwracać uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z 30 listopada 2004 r. (sygn. akt I KZP 26/04). Mianowicie – konstatując, że „osoba rozpytywana w sposób pozaprocesowy przez uprawniony organ, żądający od niej informacji, którą z mocy przepisu szczególnego ma obowiązek przekazać temu organowi [mowa o art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym – uwaga własna], może odmówić udzielenia odpowiedzi, czyli nie udzielić określonej wiadomości, tylko wówczas, gdy owa odpowiedź (informacja) mogłaby narazić osobę jej najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a nie za wykroczenie” – stwierdza, iż w ten sposób ustawodawca „dopuszcza zatem możliwość postawienia świadka w sytuacji konfliktowej”, uznając „jednak, że ze względu na wagę wykroczeń nie jest to konflikt na tyle istotny, aby zasługiwał na potraktowanie takie samo, jak obawa narażenia (...) osoby najbliższej na odpowiedzialność za przestępstwo”.

3. Daleko idące wątpliwości budzi ten wątek argumentacyjny zawarty we wniosku PG, w którym zestawia on kwestionowane przepisy z art. 304 § 1 k.p.k. oraz z art. 240 § 1 i 3 k.k., wskazując że społeczny obowiązek zawiadomienia prokuratora lub Policji o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu „nie jest obwarowany żadną sankcją prawną”, zaś objęty już sankcją karną obowiązek zawiadomienia o najcięższych przestępstwach doznaje wyjątku w sytuacjach zaniechania denuncjacji z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą sprawcy lub jego najbliższemu.

Odnosząc się do powyższej argumentacji PG nie sposób nie zauważyć, że *de facto* zmierza ona w kierunku tzw. kontroli poziomej, gdzie wzorcem dla kwestionowanych przepisów ustawowych mają być inne przepisy ustawowe, tyle że zamieszczone w kodeksie postępowania karnego i kodeksie karnym. Taka kontrola jest zaś w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym niedopuszczalna. Do jego kompetencji należy bowiem badanie wzajemnych relacji między normami

o różnej randze prawnej (kontrola pionowa), nie jest zaś właściwy do badania zgodności między normami prawnymi tej samej rangi (kontrola pozioma), nawet jeżeli jedna z tych norm jest zawarta w tak autorytatywnym akcie prawnym, jakim jest kodeks (zob. np. postanowienie TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt Ts 334/08 i przywołane tam orzeczenia TK z: 18 października 1994 r., sygn. akt K 2/94; 12 stycznia 1995 r., sygn. akt K 12/94; 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K 5/94; 4 października 1995 r., sygn. akt K 8/95; 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95).

Inną kwestią jest to, że różnice zachodzące między art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym a art. 304 § 1 k.p.k. oraz art. 240 § 1 i 3 k.k. są na tyle znaczące, że ich zestawianie trudno uznać za zabieg uprawniony. Nie rozwijając szerzej tego zagadnienia wypada podnieść, że w kwestionowanych przepisach chodzi o, zabezpieczony sankcją za wykroczenie, obowiązek wskazania, komu został powierzony pojazd. Nie idzie tu zatem o obowiązek denuncjacji przestępstwa czy też nawet wykroczenia, a jedynie o wskazanie określonej okoliczności faktycznej (słusznie zatem zauważa się w orzecznictwie sądów powszechnych, że: „Samo wskazanie na żądanie uprawnionego organu, komu powierzono pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie nie przesądza jeszcze o ewentualnej odpowiedzialności wskazanej osoby za wykroczenie” – wyrok Sądu Okręgowego w Koszalinie z 29 maja 2013 r., sygn. akt V Ka 347/13). Tymczasem w art. 304 § 1 k.p.k. i art. 240 § 1 k.k. mowa o obowiązku zawiadomienia o przestępstwie. Nie sposób również nie zauważyć, że uchybienie obowiązkowi wskazania, komu został powierzony pojazd, zagrożone jest stosunkowo łagodną karą właściwą dla wykroczeń (kara grzywny). Podczas gdy uchybienie obowiązkowi zawiadomienia o przestępstwach wskazanych w art. 240 § 1 k.k. jest przestępstwem, zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli zaś chodzi o art. 240 § 3 k.k., z mocy którego nie podlega karze ten, kto zaniechał zawiadomienia z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą najbliższym, to należy przypomnieć, że – jak już była o tym mowa – dużo niższy poziom represji, jaki wiąże się z popełnianiem wykroczeń, a także ich mniejsza waga, sprawiają, iż ujawnienie osoby najbliższej nie powinno budzić tu takich oporów, jakie mogą powstać w wypadku popełnienia przez nią przestępstwa.

Wobec powyższego za nietrafne należy uznać stwierdzenie PG, iż ustawodawca „bardziej rygorystycznie” potraktował „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 uchyliły się od zawiadomienia o ludobójstwie, zamachu stanu lub szpiegostwie, których dopuściliby się ci sami bliscy”. Nie sposób tu bowiem mówić o bardziej lub mniej rygorystycznym traktowaniu, gdyż zestawiane przez PG regulacje na tyle się różnią, że ich porównywanie i ocenianie z tej samej perspektywy jest niedopuszczalne.

4. Nie mogą przekonywać te wywody PG, w których – jak się zdaje – w ogóle kwestionuje on dopuszczalność istnienia w polskim porządku prawnym odpowiedzialności wykroczeniowej za uchybienie obowiązkowi wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Wnioskodawca podnosi tutaj m.in., że „opatrzenie sankcją uchylenia się od obowiązku denuncjacji jest zabiegiem nieproporcjonalnie restrykcyjnym w stosunku do właścicieli i posiadaczy pojazdów”, zaś „samą sankcją nie sposób uznać za adekwatną reakcję ustawodawcy na ocenianie zachowanie podmiotu odpowiedzialności”.

Wskazane powyżej zarzuty PG zdają się abstrahować od tego, że nie jest rolą podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym formułowanie postulatów wprowadzenia do porządku prawnego danego rodzaju odpowiedzialności za dopuszczenie się określonych zachowań. Należy to bowiem do wyłącznej domeny podmiotów stanowiących prawo. W tym kontekście warto przywołać dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Po pierwsze – wyrok TK z 9 października 2001 r. (sygn. akt SK 8/00), w którym stwierdzono: „Z zasady demokratycznego państwa prawa, którego ustrój oparty jest na zasadzie podziału władzy wynika, iż stanowienie prawa należy do władzy ustawodawczej. Ustawodawcy przydana została przy tym znaczna swoboda w kształtowaniu obowiązującego prawa. Jej granice wyznaczają w szczególności normy konstytucyjne. [...] ustawodawca uprawniony jest do stanowienia prawa odpowiadającego m.in. założonym celom politycznym, a więc – także celom kryminalnopolitycznym”. Po drugie – wyrok TK z 30 października 2006 r. (sygn. akt P 10/06), gdzie wywiedziono: „Dobór właściwych środków zapobiegania i zwalczania przestępczości jest – w zasadzie – sprawą ustawodawcy [...], on bowiem w pierwszym rzędzie jest odpowiedzialny za realizację wskazanych w art. 5 Konstytucji celów państwa, do których należy także zapewnienie bezpieczeństwa

obywateli, obejmującego także ochronę przed zamachami na ich godność, wolność i własność. Ingerencja Trybunału Konstytucyjnego w regulację tych środków byłaby uzasadniona, gdyby ustawodawca wprowadził takie kary, które ze względu na swój rodzaj lub wysokość musiałyby być oceniane jako naruszające postulat zachowania odpowiedniej proporcji między reakcją prawną i wywołującym ją stanem faktycznym, wynikający z wyrażonego w końcowej części art. 2 Konstytucji nakazu urzeczywistniania sprawiedliwości w stosunkach społecznych”.

Dodatkowo stwierdzić należy, iż wnioskodawca nie przedstawił wystarczająco przekonującej argumentacji, która pozwalałaby przyjąć, że – w świetle standardów konstytucyjnych – wykluczone jest istnienie odpowiedzialności wykroczeniowej za uchybienie obowiązkowi wskazania, na żądanie uprawnionego organu, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. We wniosku PG nie wykazano w szczególności, iż wprowadzenie w takim wypadku sankcji ze swojej istoty jest „zabiegiem nieproporcjonalnie restrykcyjnym w stosunku do właścicieli i posiadaczy pojazdów”, czy też nieadekwatną reakcją na uchybienie obowiązkowi wynikającemu z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

Wskazane niedostatki w warstwie argumentacyjnej wniosku PG sprawiają, że nie sposób przyjąć, iż w niniejszej sprawie doszło do obalenia domniemania konstytucyjności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Przypomnieć przy tym należy, że: „Z przepisami ustawy wiąże się zasada domniemania jej konstytucyjności i racjonalności. W związku z tym na każdym, kto twierdzi przeciwnie i domaga się stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, ciąży obowiązek wykazania takiego zarzutu” (wyrok TK z 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00).

5. Niezależnie od powyższego warto podnieść, że sam – niezabezpieczony żadną sankcją – obowiązek wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, wysłowiony jest w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Przepis ten sam w sobie nie aktualizuje przedstawionych w tej części stanowiska Sejmu zarzutów PG, odnoszących się nie tyle do „obowiązku denuncjacji”, co do istnienia odpowiedzialności wykroczeniowej za uchybienie mu, która to odpowiedzialność związana jest ze stosowną sankcją.

Ujmowany autonomicznie art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym wolny jest zatem od przedstawianych tu wątpliwości PG, sprowadzających się do

nieproporcjonalnej restrykcyjności czy też nieadekwatności sankcji. Niemniej należy podkreślić, że istnienie tego przepisu w polskim porządku prawnym nie powinno budzić zastrzeżeń, jest ono bowiem uzasadnione i celowe. Jak podnosi się w doktrynie, chodzi tu bowiem o ułatwienie ustalenia „kierującego pojazdem w razie popełnienia przestępstwa lub popełnienia wykroczenia z udziałem tego pojazdu” (R.A. Stefański, *Komentarz do art. 78 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, Lex/el., teza 12; zob. również W. Kotowski, *Komentarz do art. 78 ustawy – Prawo o ruchu drogowym*, Lex/el., teza 5, który wskazuje na cel analizowanego przepisu w postaci „przede wszystkim” zapewnienia „prawidłowego (szybkiego i sprawnego) toku postępowania w sprawach o wypadki i kolizje drogowe”, odnosząc to do sytuacji, kiedy to kierujący zbiegli z miejsca zdarzenia). Związek między art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym a szybkim i sprawnym ściganiem sprawców przestępstw lub wykroczeń drogowych jawi się tu jako oczywisty.

Wymaga jednocześnie podkreślenia, że uchybienie obowiązkowi z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym nie zostało uznane za wykroczenie dopiero z chwilą wprowadzenia do systemu prawnego art. 96 § 3 k.w., co nastąpiło ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466). Zanim bowiem przepis ten pojawił się w kodeksie wykroczeń bezsporne było, że niewywiązanie się z obowiązku wskazania osoby, której powierzono pojazd do kierowania lub używania, jest wykroczeniem. Sporem objęte było jedynie to, czy zachowanie takie wypełnia znamiona art. 65 § 2 k.w., czy też art. 97 k.w. (szerzej na ten temat – zob. R.A. Stefański, *Komentarz do art. 96 Kodeksu wykroczeń...*, teza 2.3 wraz z licznie przywołaną tam literaturą oraz orzecznictwem).

Wprowadzenie do kodeksu wykroczeń art. 96 § 3 nie zmieniło zatem nic, jeżeli chodzi o karnoprawne zabezpieczenie wywiązywania się z obowiązku unormowanego w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Zabezpieczenie takie istniało bowiem przed wprowadzeniem tego przepisu, jak i istnieje obecnie. Stypizowanie w art. 96 § 3 k.w. wykroczenia, polegającego na uchybieniu obowiązkowi wskazania, komu został powierzony pojazd, zrodziło natomiast ten skutek, że doszło do precyzyjnego określenia podstawy karania za naruszenie art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym. Na tym tle nie może już dość do żadnych sporów doktrynalnych, czy też orzeczniczych. W konsekwencji zabieg taki należy ocenić jako

właściwy, zwłaszcza gdy chodzi o konstytucyjne standardy jasności, określoności i precyzyjności regulacji karnoprawnych.

Potwierdzenie i doprecyzowanie odpowiedzialności wykroczeniowej za uchybienie obowiązkowi z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, co nastąpiło poprzez wprowadzenie do porządku prawnego art. 96 § 3 k.w., w pełni koresponduje z *ratio legis* ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466), którą ów przepis wprowadzono. Potrzeba i cel uchwalenia wskazanej ustawy, co jednoznacznie wynika z uzasadnienia jej projektu (druk sejmowy nr 3179/VI kad.), wiązane były z niezadowalającym poziomem bezpieczeństwa w ruchu drogowym, czego przyczyn upatrywano m.in. w niedozwolonych zachowaniach uczestników ruchu, a zwłaszcza w przekraczaniu przez kierowców dopuszczalnych prędkości. Projektodawcy, odwołując się do doświadczeń innych państw, stanęli na stanowisku, że poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym może nastąpić w wyniku bardziej skutecznego egzekwowania przepisów ruchu drogowego, w tym zwłaszcza dotyczących dopuszczalnych prędkości, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii (np. fotoradarów). Projektodawcy dostrzegli jednocześnie, że w praktyce występują trudności z ustaleniem osoby faktycznie kierującej sfotografowanym przez fotoradar pojazdem. Często bowiem osobą tą nie jest właściciel, którego dane można stosunkowo łatwo ustalić.

Mając na uwadze powyższe, projektodawcy – dążąc do skuteczniejszego egzekwowania przestrzegania przez kierujących pojazdami przepisów o ruchu drogowym, a także do usprawnienia postępowań wykroczeniowych w sprawach prowadzonych w związku z ujawnionymi naruszeniami – zaproponowali m.in. nowelizację kodeksu wykroczeń w postaci ustanowienia typu wykroczenia, polegającego na niewskazaniu przez właściciela (posiadacza) pojazdu osoby kierującej pojazdem w czasie popełnienia naruszenia.

6. Nie można również tracić z pola widzenia tego, że zaniechanie karnoprawnego zabezpieczenia obowiązku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym najpewniej doprowadziłoby do tego, że obowiązek ten nie byłby przestrzegany i stałby się martwą literą prawa. Wobec braku instrumentów przymuszających, wskazanie, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, zależałoby wyłącznie od dobrej woli właściciela lub

posiadacza owego pojazdu. To z kolei mogłoby znacznie utrudnić, a w wielu wypadkach nawet uniemożliwić, ustalanie sprawców przestępstw i wykroczeń drogowych.

W tym kontekście warto przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 2004 r. (sygn. akt SK 31/04), gdzie wywiedziono: „Tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencję niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne. [...] Art. 83 Konstytucji nakłada na każdego obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Można zatem przyjąć, że w granicach zakreślonych przez Konstytucję ustawodawcy przysługuje swoboda określenia sankcji związanych z niedopełnieniem obowiązku”.

Wydaje się, że przedstawione powyżej okoliczności nie zostały dostatecznie uwzględnione przez PG podczas formułowania zarzutów niekonstytucyjności art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

7. W końcu należy też krytycznie odnieść się do stanowiska PG jakoby wynikająca z art. 96 § 3 k.w. sankcja była nieproporcjonalnie restrykcyjna (nieadekwatna). Nie sposób oprzeć się wrażeniu, że ocena ta została dokonana w oderwaniu od charakteru i zawartości normatywnej art. 96 § 3 k.w. Zarówno bowiem ów charakter, jak i owa zawartość normatywna przekonują, że spośród wielu możliwych sposobów sankcjonowania obowiązku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, ten wybrany przez ustawodawcę jest stosunkowo mało represyjny. Ustawodawca wprowadził tu bowiem odpowiedzialność wykroczeniową, nie zaś zdecydowanie bardziej represyjną odpowiedzialność karną *sensu stricto* (za przestępstwo). Ponadto, w ramach wprowadzonej odpowiedzialności wykroczeniowej, ograniczył się wyłącznie do możliwości ukarania karą grzywny (tylko taką karę przewiduje art. 96 § 3 k.w.), rezygnując przy tym z surowszych kar za wykroczenia, jakimi są areszt i ograniczenie wolności (zob. art. 18 k.w.).

8. Za nadmierne uproszczenie należy uznać stanowisko PG, iż kwestionowana sankcja jest „wygodna” dla służb prowadzących postępowania wykroczeniowe, ale nie jest konieczna „dla identyfikacji sprawcy ewentualnego wykroczenia”. Wnioskodawca, stawiając taką tezę, pomija bowiem różnorodność

stanów faktycznych, w jakich dochodzi do popełnienia przestępstw lub wykroczeń drogowych przez kierowców, których tożsamość nie jest znana. Tymczasem z powodzeniem można wyobrazić sobie wiele takich, mogących realnie wystąpić, sytuacji, gdzie przy braku regulacji z art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, ustalenie sprawcy przestępstwa lub wykroczenia nie byłoby możliwe, bądź też byłoby niezwykle trudne i czasochłonne.

9. Wśród przywoływanych przez PG argumentów, mających przemawiać za niekonstytucyjnością art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, znalazł się również taki, który odwołuje się do zaobserwowanej przez wnioskodawcę praktyki stosowania prawa, polegającej na tym, że: „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”. Argument ten zostanie poddany szerszej analizie w dalszej części niniejszego stanowiska. W tym miejscu należy jedynie uprzedzająco wskazać, że nie zasługuje on na uwzględnienie.

10. Poczynione powyżej rozważania pozwalają stwierdzić, że art. 96 § 3 k.w. w związku z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, **jest zgodny** z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Zasada domniemania niewinności

1. Zarzuty wnioskodawcy

W punkcie 2 *petitum* wniosku PG wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a k.w. „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.

Jak wywodzi PG, „art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń ustanawia sankcję za zaniechanie udowodnienia własnej niewinności poprzez denuncjację innego, domniemanego sprawcy wykroczenia”. I dalej: „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”.

W tej sytuacji, zdaniem wnioskodawcy, „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”. Wnioskodawca powołuje się przy tym na praktykę stosowania prawa, polegającą na tym, że służby wzywają właścicieli lub posiadaczy pojazdu do denuncjacji, o jakiej mowa w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, łącząc to z wezwaniem do uiszczenia grzywny nałożonej mandatem karnym za wykroczenie ujawnione przez urządzenie rejestrujące.

2. Wzorzec konstytucyjny

Zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji: „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu”. W przepisie tym wyrażono zasadę domniemania niewinności, która powinna być przestrzegana we wszelkich postępowaniach, których przedmiotem jest odpowiedzialność karna w jej szerokim, konstytucyjnym znaczeniu, obejmującym m.in. także odpowiedzialność za wykroczenie (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 42, s. 7-8).

Domniemanie niewinności jest wzruszalnym domniemaniem prawnym, co oznacza, że można je obalić, ale tylko – jak wynika z art. 42 ust. 3 Konstytucji – poprzez prawomocny wyrok sądu, stwierdzający winę. Mimo, że wskazany przepis nie stanowi o tym *expressis verbis*, to nie powinno ulegać wątpliwości, iż warunkiem koniecznym obalenia domniemania niewinności jest także stwierdzenie w prawomocnym wyroku sądowym popełnienia czynu. Oczywiście jest bowiem, że wina nie może występować w oderwaniu od czynu (zob. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 42, s. 7).

Jak przyjmuje Trybunał Konstytucyjny: „W ujęciu konstytucyjnym zasada domniemania niewinności wyraża podstawową gwarancję wolności i praw człowieka. Spełnia zatem funkcję ochronną. Płynąca z niej dyrektywa nakazuje każdego uważać za niewinnego dopóty, dopóki sąd prawomocnym wyrokiem nie stwierdzi jego winy. Jako norma konstytucyjna nakazująca przestrzeganie określonych reguł postępowania jest skierowana do wszystkich; w szczególności adresatami tej dyrektywy są wszystkie organy władzy publicznej. Domniemanie niewinności podniesione do rangi zasady konstytucyjnej to jeden z istotnych elementów wyznaczających pozycję obywatela w społeczeństwie oraz wobec władzy, gwarantując mu odpowiednie traktowanie, zwłaszcza w sytuacji podejrzenia o popełnienie przestępstwa. Domniemanie to ściśle wiąże się z nietykalnością osobistą oraz ochroną godności i wolności człowieka, traktowanych jako dobra przyrodzone i niezbywalne (art. 30 konstytucji). Wpływa to w sposób zasadniczy na rangę zasady wyrażonej w art. 42 ust. 3 konstytucji. Ze względu na funkcję gwarancyjną domniemanie niewinności jest ukształtowane w sposób szczególny; w ujęciu konstytucyjnym stanowi ono nie tyle regułę dowodową, co wyraz jednego z generalnych założeń leżących u podstaw porządku prawnego. Stąd konieczność zachowania szczególnej odpowiedzialności przy określaniu granic obowiązywania tego domniemania”.

Należy mieć na uwadze, że zasada domniemania niewinności, która wymaga przede wszystkim tego, żeby każdego uważano za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu, ma także swoje dalsze konsekwencje prawne. Mowa tu w szczególności o nałożeniu na oskarżyciela obowiązku udowodnienia popełnienia czynu zabronionego oraz regule *in dubio pro reo*, która nakazuje rozstrzygać wszelkie wątpliwości na korzyść oskarżonego (zob.

B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarz do art. 42, nb. 14).

3. Analiza zgodności

1. Krytycznie należy odnieść się do sformułowanego przez PG w punkcie 2 *petitum* wniosku zarzutu, iż art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a k.w. „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” są niezgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji. Zarzut ten i przytoczona dla jego uzasadnienia argumentacja opierają się bowiem na licznych nieporozumieniach.

Przede wszystkim należy podkreślić, że zawartość normatywna kwestionowanych w punkcie 2 *petitum* wniosku przepisów nie pozostaje w żadnym związku z domniemaniem niewinności, a tym samym nie sposób twierdzić, że przepisy te owemu domniemaniu uchybiają. Domniemanie niewinności, unormowane na poziomie konstytucyjnym w art. 42 ust. 3 Konstytucji, stanowi zasadę proceduralną, gdy tymczasem kwestionowane przepisy mają charakter nie proceduralny, lecz materialnoprawny. Statuują one bowiem typy wykroczeń, co czynią w następujący sposób: „Tej samej karze [karze grzywny – uwaga własna] podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie” (art. 96 § 3 k.w.); „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” (art. 92 § 1 k.w.); „Kto, prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, podlega karze grzywny” (art. 92a k.w.). Z uwagi na taką treść kwestionowanych przepisów trudno je w jakikolwiek sposób wiązać z problematyką domniemania niewinności, które wymaga, aby każdego uważać za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Wobec powyższego stanowisko PG, iż „art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń ustanawia sankcję za zaniechanie udowodnienia własnej niewinności poprzez denuncjację innego, domniemanego sprawcy wykroczenia” jawi się jako dowolne.

Nie sposób bowiem twierdzić, że istnienie w systemie prawa typu wykroczenia, polegającego na uchybieniu obowiązkowi wskazania – na żądanie uprawnionego organu – osoby, jakiej został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, rodzi skutek w postaci uznania kogokolwiek za winnego bez stwierdzenia winy prawomocnym wyrokiem sądu. Tak samo nie sposób tu mówić o obciążeniu sprawcy ciężarem „udowodnienia własnej niewinności”, czy też o wykształceniu się kategorii „domniemanego sprawcy wykroczenia”.

W szczególności wymaga podkreślenia, że uchybienie obowiązkowi wskazania – na żądanie uprawnionego organu – osoby, której został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie przesądza, że osoba wezwana do denuncjacji jest sprawcą ustalanego w ten sposób wykroczenia. A zatem, jeżeli wezwany do denuncjacji właściciel lub posiadacz pojazdu odmówił udzielenia informacji, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, to nie zwalnia to organów od dochodzenia prawdy (w postępowaniu wykroczeniowym, z mocy art. 2 § 2 k.p.k. w związku z art. 8 k.p.s.w., obowiązuje zasada prawdy materialnej, zgodnie z którą: „Podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne”) i nie pozwala automatycznie przyjąć, że sprawcą jest właściciel lub posiadacz pojazdu. Sprawstwo to, tak jak w każdym innym wypadku, musi zostać udowodnione.

2. Wnioskodawca, mając zapewne świadomość braku juredycznego związku między zawartością normatywną kwestionowanych przepisów a zarzucanym naruszeniem domniemania niewinności, stara się uzasadnić ów zarzut poprzez odwołanie się do praktyki stosowania prawa. Podnosi mianowicie, że służby dążą „do pociągnięcia za wszelką cenę do odpowiedzialności kogokolwiek w związku z ujawnionym wykroczeniem”. Konsekwencją takiego dążenia jest zaś praktyka, która polega na kierowaniu „do właściciela lub posiadacza pojazdu alternatywnego żądania przyjęcia mandatu karnego za to wykroczenie lub denuncjacji innej osoby”. W tej właśnie praktyce PG upatruje przyjmowania „przez służbę domniemania winy właściciela lub posiadacza pojazdu sfotografowanego przez urządzenie rejestrujące”.

Powyższy tok rozumowania PG już sam w sobie budzi daleko idące wątpliwości. Nie sposób bowiem stawiać znaku równości między kierowaniem do właściciela lub posiadacza pojazdu alternatywnego żądania przyjęcia mandatu karnego za wykroczenie lub denuncjacji innej osoby a domniemaniem winy

właściciela lub posiadacza pojazdu sfotografowanego przez urządzenie rejestrujące. Ta wadliwość rozumowania nie jest jednak największym mankamentem omawianego tu wątku argumentacyjnego wnioskodawcy. Ów największy mankament polega bowiem na tym, że wskazywana przez PG praktyka nie ma żadnych podstaw normatywnych, a co więcej – pozostaje ona w rażącej sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. W szczególności należy wskazać, iż – jak stanowi *expressis verbis* art. 97 § 1 pkt 3 k.p.s.w. – ukaranie mandatem karnym w postępowaniu mandatowym dopuszczalne jest, gdy funkcjonariusz „stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu”. Regulacja ta nie pozostawia wątpliwości, że w sytuacji, gdy popełnienie wykroczenia zostanie stwierdzone za pomocą urządzenia rejestrującego, to ukaranie jego sprawcy mandatem karnym dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy nie ma wątpliwości co do sprawcy czynu. W takich realiach normatywnych niedopuszczalne jest kierowanie przez uprawniony organ alternatywnego żądania przyjęcia mandatu karnego za wykroczenie lub denuncjacji innej osoby. Skierowanie żądania przyjęcia mandatu karnego oznacza bowiem, że osoba sprawcy wykroczenia nie budzi wątpliwości, co ze swej istoty wyklucza jednocześnie kierowanie żądania denuncjacji innej osoby. Innymi słowy, skoro organ nie ma wątpliwości, kto jest sprawcą wykroczenia, co jest warunkiem *sine qua non* ukarania go mandatem karnym w omawianym trybie, to nie może jednocześnie podejmować czynności zmierzających w kierunku ujawnienia innego sprawcy owego wykroczenia. Z drugiej strony, jeżeli organ ma wątpliwości co do tego, czy sprawcą wykroczenia jest właściciel lub posiadacz pojazdu, to – wobec brzmienia art. 97 § 1 pkt 3 k.p.s.w. – nie może go ukarać mandatem karnym.

W świetle obowiązujących przepisów niedopuszczalne jest również, eksponowane przez PG, domniemanie winy właściciela lub posiadacza pojazdu sfotografowanego przez urządzenie rejestrujące, które to domniemanie przyjmowane ma być w praktyce działania służb. Praktyka taka stoi bowiem w rażącej sprzeczności z – wiążącym służby w postępowaniu wykroczeniowym z mocy art. 8 k.p.s.w., który przewiduje odpowiednie stosowanie w tym postępowaniu wskazanych przepisów kodeksu postępowania karnego – art. 5 k.p.k. Przepis ten stanowi: „Oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem” (§ 1) i „Nie dające się usunąć wątpliwości

rozstrzyga się na korzyść oskarżonego” (§ 2). Trzeba przy tym pamiętać, że jedną z konsekwencji – unormowanego w art. 5 § 1 k.p.k. – domniemania niewinności jest odpowiednie rozłożenie ciężaru dowodu w postępowaniu karnym, w tym także wykroczeniowym. Mianowicie, „skoro ustawa zakazuje domniemywania winy, to jest oczywiste, że dla jej stwierdzenia konieczne jest udowodnienie oskarżonemu, iż popełnił zarzucany mu czyn zabroniony i czyn ten zawinił”. Od nikogo nie można wymagać dowodzenia swej niewinności, niewinność ta objęta jest bowiem domniemaniem, a dopiero jego obalenie wymaga dowodów (P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, tom I, red. P. Hofmański, Warszawa 2011, komentarz do art. 5, nb. 7 oraz przywołane tam piśmiennictwo i orzecznictwo).

Mając na uwadze przedstawione powyżej konsekwencje, obowiązującej w postępowaniu wykroczeniowym, zasady domniemania niewinności (art. 5 k.p.k. w związku z art. 8 k.p.s.w.), w żaden sposób nie można zaakceptować poglądu PG, iż „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”. *De lege lata* mamy do czynienia z sytuacją przeciwną. Mianowicie ustawodawca wyklucza możliwość ukarania mandatem karnym „za nieudowodnione wykroczenie” lub „w przypadku braku wystarczających dowodów na popełnienie ujawnionego przez urządzenie rejestrujące wykroczenia”, jak również zakazuje przymuszania kogokolwiek do udowadniania swej niewinności.

3. Należy podkreślić, że twierdzenie PG jakoby „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” w ogóle nie liczy się z aktualnym stanem prawnym. W szczególności PG ignoruje to, że w polskim prawie nie istnieje żaden przepis, który upoważniałby służby do wymuszania przyjęcia mandatu karnego. Wręcz przeciwnie – w myśl art. 97 § 2 k.p.s.w. – „Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego”, czego konsekwencją jest wystąpienie do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 99 k.p.s.w.). To zaś kończy postępowanie mandatowe i przekazuje sprawę do rozpoznania przez niezależny organ, jakim jest sąd.

4. Poczynione rozważania uświadamiają, że zarzut niezgodności art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a k.w. z art. 42 ust. 3 Konstytucji nie ma żadnego uzasadnienia na płaszczyźnie jurejdykcyjnej i opiera się wyłącznie na wskazywanej przez PG rażąco wadliwej praktyce stosowania prawa. W związku z tym godzi się przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny jest „sądem prawa”, co oznacza, iż przedmiotem jego kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, nie zaś akty stosowania prawa. W orzecznictwie polskiego sądu konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że „nie można przedmiotem pytania [dotyczy to także wniosku – uwaga własna] czynić wątpliwości co do sposobu stosowania prawa [...]. Prowadziłoby to do przekształcenia pytania o hierarchiczną zgodność norm we wniosek o ustalenie wykładni ustawy lub aktu podustawowego” (postanowienie TK z 22 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98; zob. też np. postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., sygn. akt P 13/07; 11 maja 2009 r., sygn. akt SK 37/07).

Oczywiście trzeba mieć na uwadze, że – zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego – dopuszczalne jest uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjności normy w takim rozumieniu, jakie nadaje jej powszechna, ustalona praktyka, ukształtowana na tle odczytania owej normy (zob. np. wyrok TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04 i przywołane tam wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt K 22/01; 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 5/03; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Jednakże, jeżeli wnioskodawca opiera swój zarzut niezgodności art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a k.w. z art. 42 ust. 3 Konstytucji na rażąco wadliwej praktyce organów uprawnionych do ukarania mandatem karnym, pozostającej w sprzeczności z licznymi regulacjami k.p.s.w., to powinien on w sposób nie budzący wątpliwości wykazać, że praktyka taka występuje w rzeczywistości, a ponadto, że przybiera postać praktyki powszechnej i ustalonej. W niniejszej

sprawie PG obowiązkowi temu nie podolał. W szczególności nie sposób uznać za satysfakcjonujące w tym zakresie ogólne powołanie się na skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wskazanie na wystąpienia tego ostatniego. To zdecydowanie za mało, aby móc przyjąć, że przedstawiane przez wnioskodawcę rażące naruszenia obowiązującego porządku prawnego przez Policję i inne służby są normą.

Sejm nie może wykluczyć, że w praktyce stosowania prawa dochodzi do ekscesów, na jakie wskazuje PG. W świetle przedstawionych przez niego danych nie sposób jednak uznawać ich za powszechną i utrwaloną praktykę. Tym bardziej, że oznaczałaby ona rażące naruszenie obowiązujących przepisów, czego bez przekonujących dowodów nie można zarzucać ani Policji, ani też innym organom uprawnionym do wystawiania mandatów karnych. Nie należy przy tym tracić z pola widzenia tego, iż – o czym była już mowa – wskazywane przez PG wadliwości stosowania prawa nie mają związku z zawartością normatywną kwestionowanych przepisów, które nie odnoszą się do sposobu działania Policji i innych służb w postępowaniu wykroczeniowym (w tym mandatowym), lecz statuują abstrakcyjne typy wykroczeń. Zatem nie sposób uznać, jak zdaje się to czynić wnioskodawca, że kwestionowane przepisy stanowią czynnik determinujący uchybienie zasadzie domniemania niewinności.

5. Kończąc ten wątek należy jeszcze zauważyć, że nawet gdyby w praktyce doszło do próby ukarania mandatem karnym osoby, której sprawstwo budzi wątpliwości, to osoba taka – jak stanowi *expressis verbis* art. 97 § 2 k.p.s.w. – „może odmówić przyjęcia mandatu karnego”. W sytuacji takiej odmowy sprawa kierowana jest do sądu (art. 99 k.p.s.w.), a ten obowiązany jest zbadać m.in., czy obwiniony popełnił zarzucane mu wykroczenie. Tym samym osoba, której niezasadnie zaproponowano przyjęcie mandatu karnego, dysponuje łatwo dostępnym instrumentarium prawnym, umożliwiającym skuteczne przeciwstawienie się wadliwej praktyce organów, na jaką wskazuje PG w przedłożonym Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosku. Wystarczy, że osoba taka odmówi przyjęcia mandatu karnego.

6. Poczynione rozważania upoważniają do stwierdzenia, że art. 96 § 3 w związku z art. 92 § 1 oraz z art. 92a k.w. „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” są zgodne z art. 42 ust. 3 Konstytucji.

V. Zasada *nullum crimen sine lege*

1. Zarzuty wnioskodawcy

W punkcie 3 *petitum* wniosku PG wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 97 k.w. z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Przy czym, jak zostało to ustalone w wyniku przeprowadzonej już analizy formalnoprawnej, wzorzec kontroli należy tu ujmować jako art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis „w sensie przedmiotowym [...] ma charakter przepisu blankietowego, nie określa bowiem samodzielnie przesłanek przedmiotowych odpowiedzialności za [...] wykroczenie, ale odsyła do przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz przepisów wydanych na podstawie tej ustawy”. Jak wywodzi dalej PG: „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”. W konsekwencji, w ocenie wnioskodawcy, „katalog zachowań rodzących odpowiedzialność za omawiane wykroczenie ma charakter otwarty”, gdyż „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”.

W opinii PG „nie jest jasne, jaki należy przyjąć zakres penalizacji kwestionowanego przepisu art. 97 Kodeksu wykroczeń”. Ma to wynikać z tego, że Prawo o ruchu drogowym „liczy łącznie ok. 240 artykułów”, a ponadto „zawiera 52 upoważnienia ustawowe dla różnych ministrów do wydania aktów normatywnych rangi rozporządzenia”. W takim stanie normatywnym, jak przyjmuje wnioskodawca, obywatel „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”. To z kolei „stwarza

niebezpieczeństwo dowolności w działaniach służb stosujących postępowanie w sprawach o wykroczenia”.

2. Wzorzec konstytucyjny

1. W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że w art. 42 ust. 1 Konstytucji wyrażona została fundamentalna zasada prawa karnego – *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* (zob. np. A. Wąsek, *Kodeks karny. Komentarz*, tom I, Gdańsk 1999, s. 16; wyrok TK z 8 lipca 2003 r., sygn. akt P 10/02; postanowienie SN z 29 stycznia 2009 r., sygn. akt I KZP 29/08). Owa ogólna zasada, w procesie jej wykładni (zob. np. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 19-20; A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 506; A. Wąsek, *Kodeks...*, s. 19-20), została doprecyzowana, co pozwoliło na wyprowadzenie z niej następujących zasad szczegółowych:

- 1) *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*, zgodnie z którą źródłem określenia przestępstwa i kary kryminalnej może być tylko ustawa bądź też akty prawne równe ustawie (przedwojenne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i powojenne dekrety Rady Państwa);
- 2) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, zgodnie z którą w prawie karnym zabronione jest stosowanie analogii (*legis* lub *iuris*) mającej na celu poszerzenie zakresu kryminalizacji lub penalizacji, jak również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisu karnego na niekorzyść sprawcy;
- 3) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie przestępstwa i kary powinno charakteryzować się dostateczną precyzyjnością;
- 4) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, zgodnie z którą zabronione jest wsteczne działanie ustawy karnej w takim zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy.

2. W świetle zarzutów wnioskodawcy analizy wymagają dwie ze wskazanych zasad szczegółowych, a mianowicie *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*.

Obowiązywanie obu powyższych zasad szczegółowych w sferze tzw. prawa represyjnego było powszechnie akceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., kiedy to wyprowadzono je z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji z 1952 r. w brzmieniu nadanym jej przez ustawę z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; Dz. U. Nr 75, poz. 444). Wskazać tu można chociażby na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1 marca 1994 r. (sygn. akt U 7/93), w którym za niesporne uznano zarówno to, że „w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn jak i karę”, jak i to, iż „w świetle konstytucyjnego podziału materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze (...) podstawowe elementy zarówno czynu jak i kary muszą być określone w samej ustawie, a nie mogą być – w sposób blankietowy – pozostawione do unormowania w akcie wykonawczym”. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, mówiąc o konieczności ustawowego określenia znamion czynu zabronionego, jak i kary grożącej za ich wypełnienie, nie stawiał wymogu absolutnej wyłączności ustawy w tym zakresie. Wskazywał bowiem, że tylko podstawowe elementy czynu i kary muszą być w niej określone.

Takiego podejścia do ustawowej określoności przepisu karnego (represyjnego) nie zmieniło wejście w życie Konstytucji z 1997 r., która – jak już wskazano – w art. 42 ust. 1 nadała zasadzie *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* rangę konstytucyjną. W wyroku z 20 lutego 2001 r. (sygn. akt P 2/00) Trybunał Konstytucyjny dopuścił doprecyzowanie w aktach wykonawczych podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary grożącej za jego popełnienie. Co więcej, stwierdził, że w odniesieniu do niektórych kategorii przestępstw „konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia”. Stanowisko to zostało podtrzymane i rozwinięte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 lipca 2003 r. (sygn. akt P 10/02), w którym wywiedziono, iż w myśl art. 42 ust. 1 Konstytucji „czyn zabroniony i rodzaj oraz wysokość kar i zasady ich wymierzania muszą zostać określone bezpośrednio w ustawie, przy czym Konstytucja nie wyklucza doprecyzowania niektórych elementów przez akty podustawowe (zasada wyłączności ustawy w sferze prawa represyjnego). Rola aktu podustawowego polega w tym przypadku na dookreśleniu pewnych elementów czynu zabronionego, który zabroniony został przez

ustawodawcę”. Trybunał Konstytucyjny zauważył nadto, że „podstawowe znamiona czynu zabronionego muszą zostać określone w ustawie w sposób odpowiadający pewnym minimalnym wymogom precyzji, tak aby adresat normy prawnej mógł zorientować się na podstawie samej tylko ustawy co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu (zasada określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego)”. Trybunał Konstytucyjny wskazał przy tym, że „nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie znamion pozaustawowych w prawie represyjnym”, podkreślając iż „nie podlega dyskusji, że obowiązująca Konstytucja nie wyklucza stanowienia przepisów represyjnych, które określając czyn zabroniony odsyłają do aktów podustawowych w celu dookreślenia znamion ustawowych”. Z nowszych orzeczeń warto jeszcze zwrócić uwagę na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 listopada 2007 r. (sygn. akt Ts 106/07), gdzie kategorycznie stwierdzono, że „jednolite w tym zakresie orzecznictwo nie wyklucza możliwości posługiwania się znamionami pozaustawowymi w prawie represyjnym”, zaś „alternatywą dla takiego rozwiązania byłaby niejednokrotnie konieczność posłużenia się w ustawie karnej zwrotami niedookreślonymi, co – z punktu widzenia zasad gwarancyjnych prawa karnego mających swoje źródło także w art. 42 ust. 1 Konstytucji – stanowiłoby mniej korzystne rozwiązanie”.

3. Obszernej rekapitulacji dotychczasowego dorobku orzeczniczego dotyczącego analizowanej tu problematyki Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08):

„Podsumowując dotychczasowe *acquis constitutionnell* Trybunał stwierdza, że sam fakt posłużenia się odesłaniem w przepisie penalizującym dane zachowanie nie jest wystarczający dla stwierdzenia niezgodności zaskarżonego/kwestionowanego przepisu z art. 42 ust. 1 Konstytucji (*nullum crimen sine lege certa*). Niezgodność z konstytucyjną zasadą określoności prawa może wystąpić w konkretnym odesłaniu w normie prawa karnego, która określa znamiona czynu karalnego. Trybunał stwierdza, że wykluczone jest takie niedoprecyzowanie któregośkolwiek elementu normy prawnokarnej, które powodowałoby dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy umożliwiałoby «zawłaszczanie» przez te organy pewnych sfer życia i represjonowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego.

Trybunał rozumie zasadę określoności regulacji z zakresu prawa represyjnego jako obowiązek wskazania w ustawie podstawowych znamion czynu zabronionego w sposób odpowiadający minimalnym wymogom precyzji. Celem tego nakazu, skierowanego do ustawodawcy, jest zapewnienie adresatowi normy prawnej możliwości orientowania się na podstawie samego tylko przepisu ustawowego co do zasadniczej treści ustanowionego zakazu.

Nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie znamion pozaustawowych w prawie represyjnym. W praktyce, k.k. posługuje się zwrotami niedookreślonymi, które nie mają wyłącznie na celu oznaczenia kwalifikowanej postaci przestępstwa (art. 218 § 1 k.k. – mówiący o oddziaływaniu «złośliwym», art. 304 k.k. – mówiący o «przymusowym położeniu», art. 311 k.k. – «istotne znaczenie»). Kilka razy ustawodawca używa w części szczególnej k.k. przy opisie czynu zabronionego pojęć «obowiązek», «obowiązywanie», odsyłając do ich definicji w innych przepisach, także pozaustawowych, np. w art. 181 § 2 który penalizuje niszczenie albo uszkodzenie roślin lub zwierząt «wbrew przepisom obowiązującym na terenie objętym ochroną». Podobnie jest z pojęciami «uprawnienie», «uprawniony» (art. 267-268a). Tożsame pojęcia niedopełnienia obowiązku lub przekroczenia uprawnienia przez żołnierza używa ustawodawca w art. 359 k.k. Takie pojęcia determinują znamiona czynu karalnego. Służą one unikaniu daleko idącej kazuistyki przepisów represyjnych. Znaczenie tych pojęć ustalane jest, w razie wątpliwości, w orzecznictwie sądowym.

Z treści art. 42 ust. 1 Konstytucji nie wynika, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się zachowania ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację.

Konstytucyjny standard stawiający wyższe wymagania ustawodawcy w sferze prawa represyjnego nie wymaga jednakże absolutnej jasności czy komunikatywności wyrażenia zakazu lub nakazu prawnego. Ani sama konieczność wykładni przepisu prawa, ani posłużenie się odesłaniem w zakresie definiowania cech czynu nie przesądzają jeszcze o przekroczeniu przez ustawodawcę konstytucyjnego standardu określoności czynu zabronionego.

Nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis

ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu”.

4. Na temat dopuszczalności pozaustawowego dookreślenia znamion czynu zabronionego wypowiedział się także Sąd Najwyższy, choć czynił to raczej w sposób incydentalny. Uwagę tej kwestii poświęcono m.in. w postanowieniu SN z 29 stycznia 2009 r. (sygn. akt I KZP 29/08), w którym stwierdzono: „dopuszczalne, a niekiedy nawet konieczne jest doprecyzowanie znamion ustawowych niektórych czynów zabronionych w aktach rangi podustawowej, to jest w rozporządzeniach. Takie działanie ustawodawcy nie narusza zasady *nullum crimen sine lege* zawartej w art. 1 § 1 k.k.”. Warto również zwrócić uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z 21 grudnia 1995 r. (sygn. akt II KRN 158/95), gdzie wywiedziono, że norma prawa karnego sformułowana jest zwykle przez pełny opis znamion zabronionego (i karalnego) zachowania. Taka budowa normy prawnej jest regułą, co łączy się z zasadą określoności przestępstwa w ustawie karnej. Prawo karne zna jednak sytuacje, w których opis czynu zabronionego nie jest kompletny i wymaga dopełnienia (uzupełnienia) w przepisie odrębnym, zamieszczonym w innym akcie prawnym. Nie musi to być przy tym zawsze akt prawny zaliczany do prawa karnego, w ścisłym ujęciu. Co więcej, nie musi to być nawet akt normatywny rzędu ustawy, może to być akt niższej rangi.

5. Również w doktrynie prawa karnego dopuszcza się pozaustawowe dookreślenie znamion czynu zabronionego, uznając iż w pewnych wypadkach jest to wręcz nieuniknione (zob. np. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 107; L. Gardocki, *Zasada nullum crimen sine lege a akty normatywne naczelných organów administracji*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3, s. 517-518; L. Kubicki, *Nowa kodyfikacja karna a Konstytucja RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 9-10, s. 26; B. Kunicka-Michalska, *Zasady odpowiedzialności karnej. Art. 1 § 1 i 2, art. 3-7 KK. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 71-72).

3. Analiza zgodności

1. W związku z tym, że analizowane w tym miejscu zarzuty PG dotyczą blankietowości art. 97 k.w., na wstępie godzi się poświęcić kilka uwag problematyce przepisów blankietowych w prawie karnym (represyjnym).

Najogólniej rzecz ujmując, przepisem blankietowym w prawie karnym jest taki przepis, który – ustanawiając sankcję karną za czyn zabroniony – w ogóle nie zawiera opisu tego czynu (pełna blankietowość), bądź też zawiera opis niepełny, a więc nie obejmujący wszystkich jego znamion (częściowa blankietowość). Uzupełnienie brakującej treści przepisu blankietowego następuje poprzez odesłanie do innych źródeł (zob. np. B. Koch, *Z problematyki przepisów blankietowych w prawie karnym*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Prawo XVI, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 89, Toruń 1978, s. 63). Zdaniem Z. Ćwiąkalskiego (*Znamiona normatywne w kodeksie karnym [w:] Problemy odpowiedzialności karnej. Księga ku czci Profesora Kazimierza Buchały*, red. Z. Ćwiąkalski, M. Szewczyk, S. Waltoś, A. Zoll, Kraków 1994, s. 20), źródłami tymi są stwierdzenia o prawnym charakterze, występujące bądź w tym samym akcie prawnym co przepis blankietowy, bądź też w innym akcie prawnym, jak również decyzji administracyjnej, zakresie obowiązków, regulaminie itp.

Zgodnie z dominującym poglądem doktryny, w standardzie konstytucyjnym – wyznaczanym przez zasady *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa* – mieści się uzupełnienie brakującej treści przepisu blankietowego poprzez odesłanie nie tylko do ustawy lub rozporządzenia, lecz także do wszelkich innych źródeł, które bezpośrednio lub pośrednio wynikają z tego przepisu (źródłami tymi mogą być np. wskazane przez Z. Ćwiąkalskiego decyzje administracyjne, zakresy obowiązków, regulaminy). Najpełniej stanowisko to wyraża L. Kubicki (*Nowa kodyfikacja...*, 26-27), który stwierdza, że nie naruszają zasady *nullum crimen sine lege* nie tylko te typy dyspozycji blankietowych, które odsyłają do przepisów Konstytucji, innych ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych lub rozporządzeń, lecz również te, które zawierają odesłanie do innych wymienionych w ustawowym opisie czynu zabronionego źródeł, jeżeli jest to niezbędne dla ustalenia zakresu ustawowego zakazu. Przykładem takich źródeł może być decyzja właściwego organu, umowa lub obowiązek wynikający ze służby. Pogląd L. Kubickiego został zaaprobowany przez innych przedstawicieli doktryny prawa

karnego (zob. np. B. Kunicka-Michalska, *Zasady...*, s. 75-76; J. Warylewski [w:] *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, red. J. Warylewski, Warszawa 2003, s. 327; A. Wąsek, *Kodeks...*, s. 19).

Wymaga zauważenia, że przepis blankietowy charakteryzować się może zarówno wyraźnym, jak i ukrytym (milczącym, konkludentnym) odesłaniem do uzupełniającego jego treść źródła. O ile odesłanie wyraźne określa owo źródło w sposób konkretny, o tyle odesłanie ukryte kamufluje konieczność uzupełnienia opisu czynu pod postacią pojęć normatywnych. W tym drugim wypadku najczęściej mamy do czynienia z odwołaniem się do norm ustanawiających określone obowiązki (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 124-125; tenże, *O przepisach blankietowych w prawie karnym. Uwagi wprowadzające*, „Acta Universitatis Lodzensis”, Folia Iuridica 1991, nr 47, s. 37-38).

W doktrynie prawa karnego podnosi się, że konstrukcja przepisu blankietowego jest szczególnie uzasadniona w wypadku kryminalizacji w tych sferach życia społecznego, które ulegają dynamicznym przemianom. Przemiany te rodzą potrzebę dokonywania częstych zmian w prawie, co – wobec blankietowości przepisu karnego – możliwe jest bez konieczności kolejnych nowelizacji ustawy karnej (zob. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona...*, s. 119; L. Gardocki, *Zasada...*, s. 517-518; B. Koch, *Z problematyki...*, s. 65). Wydaje się jednak, że ważniejszym powodem posługiwania się regulacjami blankietowymi jest to, że umożliwiają one uniknięcie nadmiernej kazuistyki przepisów karnych, co stałoby w sprzeczności z abstrakcyjnym charakterem zawartych w nich norm prawnych. Wymaga przy tym podkreślenia, że zasadnie podnosi się, iż stworzenie przepisu blankietowego jest „mniejszym złem” niż stworzenie przepisu o nieostrym zakresie znamion, których konkretyzacja należałaby do organów stosujących prawo (zob. L. Gardocki, *Zasada...*, s. 518). Najistotniejszą rolę przepisy blankietowe odgrywają jednak w tych wypadkach, kiedy specyfika i złożoność kryminalizowanych zachowań uniemożliwia szczegółowe określenie znamion czynu zabronionego. W szczególności dotyczy to tych czynów zabronionych, które polegają na naruszeniu poszczególnych zakazów lub nakazów typu administracyjnego (zob. B. Koch, *Z problematyki...*, s. 64-65).

2. W świetle powyższego nie powinno ulegać wątpliwości, że art. 97 k.w. jest przepisem blankietowym. Nie jest to jednak blankietowość pełna, a więc taka, która charakteryzuje się tym, że przepis w ogóle nie zawiera opisu czynu. W analizowanym

wypadku mamy do czynienia z dużo bardziej gwarancyjną blankietowością częściową, polegającą na tym, że przepis zawiera niepełny opis czynu, nie obejmujący wszystkich jego znamion.

Analiza art. 97 k.w. prowadzi do wniosku, że w przepisie tym określono podmiot stypizowanego tam czynu zabronionego. Owym podmiotem jest – jak stanowi *expressis verbis* art. 97 k.w. – „uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu”. Taki sposób opisanie podmiotu czynu zabronionego nie budzi większych wątpliwości, nie jest on zresztą kwestionowany przez PG.

W dalszej części art. 97 k.w. wskazuje, że zabronione w tym przepisie zachowanie polega na wykroczeniu „przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 i 1448) lub przepisom wydanym na jej podstawie”. To właśnie w tym fragmencie przejawia się częściowa blankietowość art. 97 k.w. Nie wskazuje on bowiem wprost w swojej treści, jakie konkretne zachowania objęte są sankcją, a jedynie zaznacza, że idzie tu o wykroczenia przeciwko innym przepisom Prawa o ruchu drogowym, a także przepisom wydanym na podstawie tej ustawy.

3. Opisaną powyżej blankietowość art. 97 k.w. trudno uznać za uchybiającą standardom konstytucyjnym. Przede wszystkim, jak już wskazano, blankietowość art. 97 k.w. nie jest pełna, a jedynie częściowa. Wynika to głównie z tego, że analizowany przepis określa podmiot stypizowanego tam czynu zabronionego. Co więcej, przepis ten udziela instruktywnych wskazówek co do strony przedmiotowej. Mianowicie wskazuje, że zabronione zachowanie musi przybrać postać wykroczenia i to wykroczenia przeciwko określonym przepisom, jakimi są inne przepisy ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz przepisy wydane na podstawie tej ustawy. Taka konstrukcja art. 97 k.w. pozwala uznać, że mamy tu do czynienia z wyraźnym odesłaniem do uzupełniającego treść tego przepisu źródła. Ponadto na gruncie art. 97 k.w. nie budzi wątpliwości strona podmiotowa stypizowanego tam wykroczenia. Polega ona na umyślności lub nieumyślności, co bezsprzecznie wynika z tego, że w przepisie tym nie zawężono strony podmiotowej do umyślności, a jak stanowi art. 5 k.w.: „Wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne”. Nie budzi również wątpliwości przedmiot ochrony art. 97 k.w., którym jest

bezpieczeństwo i porządek w komunikacji (przepis ten zamieszczono w rozdziale XI k.w., zatytułowanym „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”).

4. Jak wskazano, uzupełnienie brakującej treści art. 97 k.w. następuje poprzez odesłanie do ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz do przepisów wydanych na jej podstawie. Przepisy wydane na podstawie ustawy – Prawo o ruchu drogowym to przepisy rozporządzeń, będących aktami wykonawczymi do tej ustawy. Taki, ograniczony do konkretnej ustawy i rozporządzeń wydanych na jej podstawie, katalog źródeł uzupełniających treść art. 97 k.w. świadczy o stosunkowo wysokim standardzie konstytucyjnym tego przepisu blankietowego. Należy bowiem pamiętać, że – jak już była o tym mowa – uzupełnienie brakującej treści przepisu blankietowego może nastąpić poprzez odesłanie nie tylko do ustawy lub rozporządzenia, lecz również do wszelkich innych źródeł, które bezpośrednio lub pośrednio wynikają z tego przepisu (np. do decyzji administracyjnych, zakresów obowiązków, regulaminów, umów). Adresat art. 97 k.w., z uwagi na ograniczony i oznaczony katalog źródeł uzupełniających treść tego przepisu, nie powinien więc mieć takich problemów z ustaleniem owej treści, jakie mogą pojawić się w sytuacjach, gdy źródła uzupełniające nie zostały *expressis verbis* ograniczone i oznaczone.

Przedstawiony powyżej ograniczony i wyraźnie oznaczony katalog źródeł uzupełniających treść art. 97 k.w., który sprowadza się do Prawa o ruchu drogowym i rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy, a więc do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, w zasadzie przesądza o tym, że częściowa blankietowość kwestionowanego przepisu spełnia – jak wymaga tego Trybunał Konstytucyjny – „wymóg obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań adresata [...] normy” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08). Innymi słowy, art. 97 k.w. realizuje – wynikający z operatywnej interpretacji konstytucyjnej zasady *nullum crimen sine lege* – „postulat zapewnienia uprzedniej rozpoznawalności bezprawności własnych działań oraz zachowania się organów państwa po dokonaniu bezprawnego czynu” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że każdy uczestnik ruchu drogowego powinien znać nie tylko stypizowane w systemie prawa wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, w tym m.in. art. 97 k.w., lecz również

przepisy Prawa o ruchu drogowym oraz przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy. Bez znajomości tych przepisów nie jest bowiem możliwe prawidłowe funkcjonowanie w ruchu drogowym, zgodnie z zasadami porządku i bezpieczeństwa. Przykładowo trudno wyobrazić sobie, aby kierowca pojazdu mechanicznego nie wiedział, co oznaczają poszczególne znaki drogowe, lub nie miał świadomości obowiązania ruchu prawostronnego.

Wymaga podkreślenia, że – w myśl art. 83 Konstytucji – „Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Warunkiem realizacji tego obowiązku jest zaś znajomość tego prawa. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 listopada 2001 r., (sygn. akt P 2/01): „[...] publikacja aktu normatywnego w dzienniku urzędowym (Dzienniku Ustaw albo Monitorze Polskim) tworzy domniemanie, iż treść regulacji jest powszechnie znana. Należy bowiem przypomnieć rzymską paremię *ignorantia iuris nocet*, przejętą i zakorzenioną w polskim systemie prawnym jako fikcja powszechnej znajomości prawa. Zgodnie z tą konstrukcją intelektualną przyjmuje się, że każdy obywatel zna obowiązujące i dotyczące jego sytuacji i zachowań prawo i nie może powoływać się na jego nieznaną dla uzasadnienia własnych działań albo zaniechań. Podważenie tej konwencji, a więc przyjęcie, że nieznaną prawa tłumaczyć może określone działania bądź zaniechania prowadziłoby do negacji spójności i pewności prawa oraz do nieprzewidywalnych skutków w praktyce orzeczniczej”.

Wobec powyższego uczestnik ruchu drogowego nie powinien mieć większych problemów, aby – na podstawie kwestionowanego art. 97 k.w. oraz przepisów Prawa o ruchu drogowym i rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy – zdekodować normę prawną i w ten sposób ustalić, jakie jego zachowanie stanowi stypizowane w art. 97 k.w. wykroczenie, polegające na wykroczeniu przeciwko przepisom ustawy – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie. Lansowanie tezy przeciwnej, jak zdaje się to czynić PG, nie może zyskać aprobaty, skoro bezspornie należy przyjąć, że uczestnik ruchu drogowego powinien znać stypizowane w systemie prawa wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, w tym m.in. art. 97 k.w., a także przepisy Prawa o ruchu drogowym oraz przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy.

5. Należy również dodatkowo zauważyć, że gdy idzie o zawarte w art. 97 k.w. odesłanie do przepisów Prawa o ruchu drogowym, to *expressis verbis* mowa tam

o innych przepisach tej ustawy. To zaś istotnie ogranicza zakres tego odesłania, a tym samym doprecyzowuje kwestionowany art. 97 k.w. Mianowicie użycie w tym przepisie słowa „innym” powoduje, że zabrania on pod groźbą kary tylko tych wykroczeń przeciwko przepisom Prawa o ruchu drogowym, jakie nie zostały zabronione pod groźbą kary gdzie indziej. Z całą pewnością można więc stwierdzić, że te wykroczenia przeciwko przepisom Prawa o ruchu drogowym, które ujęto w innych przepisach kodeksu wykroczeń niż art. 97 k.w., nie wchodzą w zakres jego strony przedmiotowej. Zatem owa strona przedmiotowa nie obejmuje przykładowo: zaniechania oznaczenia – wbrew obowiązкови – przeszkody w ruchu drogowym (art. 84 k.w.); samowolnego ustawiania, niszczenia, uszkodzania, usuwania, włączania lub wyłączania znaku, sygnału, urządzenia ostrzegawczego lub zabezpieczającego (art. 85 § 1 k.w.); prowadzenia pojazdu na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu bez wymaganych przepisami świateł (art. 88 k.w.); zanieczyszczania drogi publicznej (art. 91 k.w.) czy też niestosowania się do znaku lub sygnału drogowego albo do sygnału lub polecenia osoby uprawnionej do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego (art. 92 § 1 k.w.).

Zawężenie zakresu art. 97 k.w. do naruszeń tylko tych przepisów Prawa o ruchu drogowym, które nie są zabronione pod groźbą kary w innych przepisach kodeksu wykroczeń, nie jest zawężeniem jedynym. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że analizowany przepis zamieszczony jest – jak już była o tym mowa – w rozdziale XI k.w., zatytułowanym „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”. To zaś oznacza, że nie może on obejmować swoim zakresem naruszeń tych przepisów Prawa o ruchu drogowym (i przepisów wydanych na podstawie tej ustawy), które nie dotyczą bezpieczeństwa i porządku w komunikacji (zob. T. Bojarski [w:] *Kodeks wykroczeń...*, komentarz do art. 97, teza 3).

6. Wymaga podkreślenia, że posłużenie się w art. 97 k.w. konstrukcją przepisu blankietowego jest w pełni uzasadnione, a wręcz konieczne. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że problematyka bezpieczeństwa i porządku w komunikacji jest bardzo rozległa, a w związku z tym jest ona regulowana za pomocą bez mała kilkuset przepisów Prawa o ruchu drogowym i rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy. W tej sytuacji alternatywą dla posłużenia się w art. 97 k.w. blankietem częściowym byłoby zamieszczenie w kodeksie wykroczeń ponad 100 dodatkowych przepisów, w których *expressis verbis* zostałyby stypizowane wykroczenia,

polegające na naruszeniu poszczególnych przepisów Prawa o ruchu drogowym i stosownych rozporządzeń. Tak daleko idące rozbudowanie rozdziału XI k.w., grupującego wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, spowodowałoby – po pierwsze – utratę jego przejrzystości i czytelności oraz utrudniłoby poruszanie się po nim w celu odnalezienia właściwej regulacji i dokonania subsumcji. Po drugie zaś doprowadziłoby do nadmiernej kazuistyki przepisów kodeksu wykroczeń, co stałoby w sprzeczności z abstrakcyjnym charakterem zawartych w nich norm prawnych.

Warto zauważyć, że w doktrynie dostrzega się powyższe dylematy. Przykładowo W. Radecki podnosi, iż: „Typizując wykroczenia w tak rozległej dziedzinie, jaką jest bezpieczeństwo i porządek w komunikacji, ustawodawca może przyjąć różne techniki legislacyjne. Można sobie wyobrazić dwa rozwiązania modelowe. Model pierwszy polegałby na zamieszczeniu w k.w. jednego przepisu o takiej mniej więcej treści: «Kto narusza przepisy o bezpieczeństwie i porządku ruchu, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności, grzywny albo nagany». W takim przepisie mieściłoby się oczywiście każde naruszenie prawa o ruchu, a olbrzymia rozpiętość kar – od aresztu w rozmiarze 30 dni do nagany – pozwoliłaby na indywidualizowanie kary za poszczególne naruszenia. Wartość informacyjna takiego przepisu oraz jego funkcja gwarancyjna byłyby wszakże niemal żadne. Drugie skrajnie przeciwstawne rozwiązanie modelowe polegałoby na tym, że ustawodawca opisałby w k.w. wszelkie możliwe naruszenia prawa o ruchu drogowym i innych ustaw i każde z nich opatrzyłby stosowną sankcją. Metoda taka spełniałaby funkcję gwarancyjną w sposób niemal doskonały, ale jej zrealizowanie byłoby niezwykle trudne, jeśli w ogóle możliwe. Rozdział urósłby do rozmiarów nieproporcjonalnych do innych rozdziałów k.w., ale i tak nie byłoby wiadomo, czy rzeczywiście wszystkie naruszenia wymagające stosowania sankcji karnych zostały w nim ujęte” ([w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 97, nb. 1). Oceniając rozstrzygnięcie powyższego dylematu przez ustawodawcę w aktualnym stanie prawnym, W. Radecki stwierdza, że: „Ustawodawca wybrał (...) drogę pośrednią, typizując w art. 84-96a [k.w. – uwaga własna] najistotniejsze wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, po czym dodał dopełniający przepis art. 97 [k.w. – uwaga własna], w którym zagroził karą za wykroczenia przeciwko innym przepisom o bezpieczeństwie i porządku ruchu” ([w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks*

wykroczeń..., komentarz do art. 97, nb. 2). Podzielając tą opinię, Sejm wyraża przekonanie, że wskazane rozwiązanie jest rozwiązaniem optymalnym, uwzględniającym zarówno standardy konstytucyjne, jak i względy techniczno-legislacyjne.

7. Wśród zarzutów skierowanych przez PG wobec art. 97 k.w. znajduje się itaki, w którym podnosi on, że „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”. Podzielając to stanowisko należy jednak podkreślić, że wskazana okoliczność w żadnym razie nie może świadczyć o niekonstytucyjności art. 97 k.w. Stanowi ona bowiem naturalną konsekwencję istnienia przepisów blankietowych, która polega na tym, że zmiany w zakresie źródeł uzupełniających treść tych przepisów oznaczają równoczesne zmiany w zakresie regulacji blankietowej. Skoro wszakże, w realiach niniejszej sprawy, uczestnik ruchu drogowego powinien znać przepisy Prawa o ruchu drogowym i stosownych rozporządzeń, a więc także identyfikować ich zmiany, to trudno tu mówić o problemie konstytucyjnym, ujawniającym się na gruncie art. 42 ust. 1 ustawy zasadniczej.

8. W końcu należy też zwrócić uwagę na to, iż art. 97 k.w. przewiduje odpowiedzialność karną nie za przestępstwo, lecz zdecydowanie mniej represyjną odpowiedzialność za wykroczenie, zagrożone w tym wypadku karą grzywny do 3000 zł albo karą nagany. Nie sposób przy tym nie zauważyć, że przewidziana w art. 97 k.w. kara nagany jest zdecydowanie najłagodniejszą karą, jaką można wymierzyć za wykroczenie (zob. art. 19 k.w.). W tym kontekście godzi się wskazać, że – zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08 i przywołany tam wyrok TK z 28 lipca 2009 r., sygn. akt P 65/07) odnoszącym się do przepisów blankietowych zupełnych (pełna blankietowość), a więc niedających takich gwarancji, jak analizowany w niniejszej sprawie blankiet częściowy – istnieje relacja między konstytucyjną dopuszczalnością stosowania takich przepisów a dolegliwością przewidzianej w nich kary. W szczególności Trybunał Konstytucyjny dopuścił postępowanie się blankietem pełnym „w wypadku zagrożeń karami o stosunkowo niewielkim stopniu dolegliwości”.

9. Powyższe rozważania upoważniają do stwierdzenia, że art. 97 k.w. **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

/-/ Ewa Kopacz