



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-712996-n/12/MK/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa, 30. XI. 2012.

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu, Budownictwa i

Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze,

Na tle badanych w moim Biurze skarg ujawnił się problem dotyczący odpowiedzialności za czyn spenalizowany w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275) w zw. z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908).

Zgodnie z art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym *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.*

Zgodnie z ust. 5 cyt. art. 78 ustawy Prawo o ruchu drogowym, *w przypadku, gdy właścicielem lub posiadaczem pojazdu jest: osoba prawna; jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną; jednostka samorządu terytorialnego; spółka kapitałowa w organizacji; podmiot w stanie likwidacji; przedsiębiorca niebędący osobą fizyczną; zagraniczna jednostka organizacyjna - do udzielenia informacji, o której mowa w ust. 4, obowiązana jest osoba wyznaczona przez organ uprawniony do reprezentowania tego podmiotu na zewnątrz, a w przypadku niewyznaczenia*

takiej osoby - osoby wchodzące w skład tego organu zgodnie z żądaniem organu, o którym mowa w ust. 4, oraz sposobem reprezentacji podmiotu.

Co istotne, niewykonanie obowiązków wynikających z treści komentowanego przepisu stanowi wykroczenie z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym podlega karze grzywny, ten, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Jak podkreśla się w doktrynie, przedmiotem ochrony z art. 96 § 3 k.w. jest bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym. W celu przeciwdziałania zagrożeniom, jakie mogą spowodować wyżej wymienieni uczestnicy ruchu, przewidziana została karalność niewykonania obowiązku zapobiegania takim sytuacjom. Właściciel pojazdu wykona ten obowiązek, gdy wskaże osobę, której oddał pojazd do kierowania i wówczas obowiązek ten przechodzi na tę osobę. Zwolnienie z obowiązku następuje w razie wykazania, że użycie pojazdu nastąpiło bez zgody właściciela lub posiadacza pojazdu, np. w razie kradzieży lub samowolnego użycia pojazdu. Niewskazaniem jest udzielenie odpowiedzi negatywnej, na przykład że nie wskaże tej osoby lub nie wie, w czyjej dyspozycji w określonym czasie był pojazd, jak też zaniechanie udzielenia odpowiedzi. Znamię to jest zatem spełnione w razie bezczynności, tj. nieudzielenia w ogóle odpowiedzi właściwemu organowi. Takie zachowanie może mieć miejsce, gdy osoba, do której organ zwrócił się pisemnie, w ogóle na nie odpowiedziała. W zasadzie brak odpowiedzi na pisemne zapytanie może być traktowany jako niezrealizowanie omawianego obowiązku, ale tylko w sytuacji, gdy adresat osobiście odebrał pismo zawierające to żądanie. Prawo o ruchu drogowym mówi o wskazaniu, a wykroczeniem jest właśnie niewskazanie, które może być zrealizowane także w formie zaniechania (Ryszard A. Stefański, Komentarz do art. 96 Kodeksu wykroczeń, publ. LEX 2011 i cytowane tam stanowiska doktryny).

Wykonaniem omawianego obowiązku będzie również wskazanie alternatywnie osoby, która mogła kierować pojazdem w oznaczonym czasie, co może mieć miejsce wówczas, gdy w tym samym czasie mogła kierować samochodem jedna spośród kilku osób np. kilku domowników

korzysta z pojazdu, a klucze do niego znajdują się w miejscu dostępnym dla nich wszystkich, czy kilku pracowników ma dostęp do samochodu służbowego (por. Ryszard A. Stefański, Komentarz do art. 96 Kodeksu wykroczeń, publ. LEX 2011).

Wypełnienie obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, napotyka jednak w polskim systemie prawnym na trudności, a czasami jest wręcz niemożliwe, czego egzemplifikacją są sprawy kierowane do mojego Biura, w których przedstawiony jest problem związany z wezwaniami poszczególnych służb - Policji, Straży Miejskiej i Gminnej oraz Inspekcji Transportu Drogowego kierowanymi do właścicieli lub posiadaczy pojazdów do wskazania kierującego pojazdem w związku z ujawnieniem wykroczenia drogowego polegającego na przekroczeniu prędkości zarejestrowanego przez urządzenie rejestrujące jakim jest fotoradar. W wezwaniach takich, organy pouczają że niewskazanie kierującego pojazdem, który miał się dopuścić w/w wykroczenia pociągać będzie odpowiedzialność na zasadzie art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym w zw. z art. 96 § 3 kw.

Jednocześnie, co niezwykle istotne, w/w organy odmawiają udostępnienia wezwanemu zdjęcia z fotoradaru, powołując się na art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który to przepis, na skutek pominięcia w nim unormowania z art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego, skutkuje tym, iż na etapie postępowania wyjaśniającego (tj. na etapie tzw. czynności wyjaśniających) stronom nie przysługuje nie tylko prawo wglądu do zarejestrowanego obrazu - w tym otrzymania zdjęcia z fotoradaru, ale również nie przysługuje prawo wglądu do akt. Prawo wglądu do akt strony nabywają dopiero na etapie postępowania sądowego.

Odnosząc się do kwestii związanej z nie udostępnianiem przez odpowiednie organa - wraz z wezwaniem do wskazania kierującego pojazdem - zarejestrowanego obrazu, na którym uwidoczniiony jest pojazd wraz ze sprawcą wykroczenia, wskazać w tym miejscu należy, iż przed dniem 16 września 2011 r. - zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego z dnia 22 lutego 2002 r. (Dz. U. z 2002 r. Nr 20, poz. 201), w przypadku stwierdzenia wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego lub kontrolnego, rejestrującego obraz, funkcjonariusz, nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny zaoczny, mógł wysłać mu przesyłką poleconą odcinki "A", "B" i "C" formularza, wraz z zarejestrowanym obrazem, po usunięciu z niego wizerunków innych osób niż sprawca zarejestrowanego wykroczenia.

Jednakże § 7 ust. 6 uchylony został z dniem 16 września 2011 r. przez § 1 pkt 4 lit. b) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego z dnia 7 września 2011 r. (Dz. U. z 2011 r. Nr 187, poz. 1116). W tym miejscu wskazać należy, że regulacja § 7 ust. 6 cyt. wyżej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, była przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich (por. wystąpienie z dnia 25 marca 2010 r. RPO-641494) kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednakże zaakcentować wypada, że w wystąpieniach tych Rzecznik podnosił wątpliwości, czy wskazany przepis rozporządzenia jest zgodny z uregulowaniami zawartymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia, nie kwestionował natomiast możliwości i potrzeby udostępniania obywatelom zdjęć z fotoradarów.

Dodatkowo podkreślić należy, iż brak jest przepisów określających sposób, tryb oraz warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania utrwalonych obrazów i danych o jednostkach przez Inspekcję Transportu Drogowego. Do dnia dzisiejszego nie zostało bowiem wykonane upoważnienie ustawowe zawarte w art. 129g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, które zobowiązywało ministra właściwego do spraw transportu do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych, uwzględniając dokumentację i zakres czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz konieczność

ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem, co stanowiło przedmiot mojego odrębnego wystąpienia do Pana Ministra.

Rekapitulując tę część wywodów, podkreślić należy, że obecnie nie ma obowiązku przesyłania obywatelom przez funkcjonariuszy zdjęć z fotoradarów, nawet fakultatywnie, jak było to dopuszczone przed 16 września 2011 r.

Powyższy stan prawny powoduje zatem, że obywatel wezwany jest do spełnienia obowiązku wynikającego z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, dysponując jedynie informacją udostępnioną przez organ wzywający w zakresie miejsca i godziny popełnienia wykroczenia, numeru rejestracyjnego i marki pojazdu, danych o przekroczeniu prędkości, numeru zdjęcia, typu, numeru i okresu ważności świadectwa legalizacji urządzenia rejestrującego, które wykonało zdjęcie.

Co istotne, wezwanie takie może dotrzeć do obywatela w terminie 180 dni od daty ujawnienia wykroczenia (por. art. 97 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

Jak natomiast podnoszą obywatele w skargach kierowanych do mojego Biura, otrzymanie wezwania, nierzadko po kilku miesiącach od daty wykroczenia, przy jednoczesnej odmowie prawa wglądu w akta sprawy, w tym przy braku możliwości zapoznania się ze zdjęciem z fotoradaru, nierzadko czyni obowiązek z art. 78 ust. 4 i 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym niemożliwym do spełnienia. Trudności w tym zakresie powodują sytuacje, kiedy jeden pojazd użytkuje kilku domowników, czy w środowisku pracy, kiedy z samochodu służbowego korzysta kilku pracowników. Otrzymanie zdjęcia z fotoradaru niewątpliwie umożliwiłoby obywatelom - właścicielom pojazdu, identyfikację osoby, która kierowała pojazdem w czasie popełnienia wykroczenia, albowiem dane udostępniane obywatelom w wezwaniu, o którym mowa powyżej, są danymi w w/w warunkach niewystarczającymi. Sytuacja powyższa tym bardziej się komplikuje, gdy pojazd stanowi współwłasność.

Właściciel pojazdu, w sytuacji kiedy nie jest w stanie wskazać, kto kierował pojazdem będącym jego własnością (współwłasnością) w czasie popełnienia wykroczenia, nie ma zatem żadnej alternatywy, by uniknąć odpowiedzialności w postępowaniu represyjnym, albo przyjmie mandat za popełnione wykroczenie lub też, tak jak było to podniesione powyżej, poniesie odpowiedzialność w postępowaniu represyjnym za niewskazanie osoby kierującej pojazdem. Odmówienie przyjęcia mandatu spowoduje natomiast skierowanie do sądu wniosku o jego ukaranie, co również spowoduje dolegliwości.

W tym stanie rzeczy, w obecnej sytuacji prawnej obywatele wpadają w swoistą pułapkę zastawioną przez obowiązujący system prawny. Sytuacja taka jest nie do pogodzenia ze standardami państwa prawa wyrażonymi w art. 2 Konstytucji RP oraz z mającą źródło w tym artykule Konstytucji zasadą zaufania obywateli do państwa.

W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jest to niekwestionowana cecha charakterystyczna demokratycznego państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada zaufania obywatela do państwa, wywodzona najpierw z wielu postanowień konstytucji dotyczących poszczególnych instytucji a także podstawowych praw i wolności obywateli (orzeczenie z 30 listopada 1988 r., w sprawie K. 1/88, OTK w 1988 r., poz. 6, s. 102), po jej nowelizacji z 29 grudnia 1989 r. jednolicie i konsekwentnie wywodzona jest już i wiązana z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się 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 (...)" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00, OTK z 2000 r. Nr 5, poz. 138). Zgodnie z utrwalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wyraża się w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00, OTK z 2001 r. Nr 2, poz. 29).

W państwie prawa nakładanie obowiązków na obywateli, zagrożone karami w postępowaniu represyjnym, przyjednoczesnym ukształtowaniu systemu prawa w taki sposób, który czyni obowiązek do spełnienia niemożliwym, jest niedopuszczalne.

Na tle art. 96 § 3 k. w. szczególne wątpliwości budzi sytuacja, w której właściciel lub posiadacz pojazdu pod rygorem odpowiedzialności za to wykroczenie obowiązany jest wskazać osobę najbliższą¹¹ której powierzył pojazd do kierowania. W istocie tak ukształtowany stan prawny powoduje, że wykonując ten obowiązek właściciel lub posiadacz pojazdu dostarcza dowodów obciążających swoich najbliższych, natomiast odmawiając wykonania tego obowiązku, w trosce o to, aby nie narazić swoich najbliższych na odpowiedzialność za wykroczenie, sam ponosi odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 96 § 3 k. w. Stosowany w postępowaniach w sprawach o wykroczenia na podstawie art. 41 § 1 k. p. s. w.

art. 183 k. p. k. pozwala bowiem uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić świadka lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Uchylenie się od odpowiedzi na pytanie nie jest więc możliwe wówczas, gdy odpowiedź ta naraża osobę najbliższą na odpowiedzialność za wykroczenie (tak też Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt I KZP 26/04, OSNKW z 2004 r. Nr 11-12, poz. 102).

W świetle powyższego art. 96 § 3 k. w. tworzy stan prawny, w którym w postępowaniu wyjaśniającym właściciel lub posiadacz pojazdu ma prawny obowiązek obciążyć swoimi zeznaniami osobę najbliższą uchylenie się zaś od tego obowiązku spowoduje jego odpowiedzialność za wykroczenie. W mojej ocenie ten stan prawny nie daje się pogodzić z powoływaną już zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa. Prawo staje się bowiem w tym przypadku pułapką zastawioną na obywatela. Musi on mianowicie zeznawać przeciwko swoim najbliższym bądź też musi za brak tych zeznań sam ponieść odpowiedzialność.

W powyższym kontekście zwrócić trzeba uwagę, że w świetle art. 23 k. r. o. małżonkowie są obowiązani do wzajemnej pomocy i wierności. Z kolei rodzice i dzieci są obowiązani do wzajemnego wspierania się (art. 87 k. r. o.). W związku z tym można mieć wątpliwość, czy prawny obowiązek obciążenia zeznaniami współmałżonka czy też dziecka realizuje owe ustawowe zasady. Nie można bowiem równocześnie być obowiązany do wzajemnej pomocy, wierności i wspierania się oraz do składania zeznań obciążających osoby, wobec których ten obowiązek powinien być realizowany. Prawo powinno zezwalać na powstrzymanie się od składania takich zeznań.

Niewątpliwie w sprawach dotyczących odpowiedzialności za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe znacznie silniej niż w sprawach o wykroczenie realizuje się interes wymiaru sprawiedliwości polegający na pociągnięciu do odpowiedzialności karnej sprawcy czynu. Pomimo to ustawodawca zrezygnował w tych sprawach z nałożenia na świadków obowiązku odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie tej odpowiedzi mogłoby narazić ich

najbliższych na odpowiedzialność karną. Przyjąć należy, że uczynił to realizując konstytucyjną zasadę ochrony życia rodzinnego (art. 47 Konstytucji RP). W tej sytuacji jako nieproporcjonalne z punktu widzenia ochrony życia rodzinnego może zostać uznane rozwiązanie nakładające prawny obowiązek obciążenia swoimi zeznaniami osób najbliższych pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie.

Kolejny problem, jaki pojawia się na tle art. 96 § 3 k. w. dotyczy uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia postępowania w sprawie o to wykroczenie. Z art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym wynika, że ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszeń przepisów ruchu drogowego w postaci przekraczania dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do sygnałów świetlnych należy do Inspekcji Transportu Drogowego. Wykonujące te zadania na podstawie art. 129g ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym Inspekcja Transportu Drogowego w postępowaniach w sprawach o wykroczenia powyższe (a więc polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości i niezastosowanie się do sygnałów świetlnych) prowadzi czynności wyjaśniające, kieruje do sądu wnioski o ukaranie, oskarża przed sądem oraz wnosi środki odwoławcze - w trybie i zakresie określonych w k. p. s. w. Powołana treść art. 129g ust. 2 pkt 2 Prawa o ruchu drogowym nie pozostawia - zdaniem Rzecznika wątpliwości - że uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do prowadzenia czynności wyjaśniających, kierowania do sądu wniosków o ukaranie, oskarżania przed sądem obejmuje wyłącznie wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości lub na niestosowaniu się do sygnałów świetlnych. Nie obejmuje ono natomiast wykroczenia stypizowanego w art. 96 § 3 k. w. i polegającego na niewskazaniu przez właściciela lub posiadacza pojazdu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Kompetencje organu władzy publicznej jakim jest Inspekcja Transportu Drogowego nie mogą być oparte na domniemaniu, lecz muszą wynikać z wyraźnego brzmienia przepisów

prawa. Takiego przepisu w omawianym zakresie nie zawiera Prawo o ruchu drogowym, środki o charakterze represyjnym nie mogą zaś być stosowane bez podstawy prawnej.

Rozwiązanie sygnalizowanego problemu wymaga podjęcia działań przede wszystkim przez resort sprawiedliwości. Pragnę poinformować, iż odrębnym pismem zwróciłam się w tej sprawie do Ministra Sprawiedliwości. Z uwagi jednak na fakt, iż istotne znaczenie mają w tym zakresie również regulacje dotyczące Inspekcji Transportu Drogowego, wydaje się konieczne zainteresowanie niniejszym zagadnieniem również Pana Ministra.

Z tego też względu, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ocenę problemu i zajęcie stanowiska.

Łączę wyrazy szacunku

Zena Jipow