



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-723724-II/13/MW

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

Warszawa,

16. X. 2013.

Pan

Sławomir Nowak

Minister Transportu,

Budownictwa i Gospodarki

Morskiej

Szanowny Panie Ministrze,

Na tle zgłaszanych przez obywateli wniosków zarysował się ogólny problem związany z posługiwaniem się przez funkcjonariuszy Inspekcji Transportu Drogowego pojazdami służbowymi, które nie są oznakowane w sposób określony w przepisie § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz.U. poz. 402). Stosownie do dyspozycji § 9 ust. 4 cytowanego rozporządzenia w wyjątkowym przypadku może uczestniczyć w ruchu pojazd służbowy Inspekcji Transportu Drogowego niespełniający warunków określonych w ust. 1 i - w przypadku motocykli - ust. 2. Tymczasem, jak wynika z otrzymywanych przeze mnie informacji, stosowanie przez Inspekcję Transportu Drogowego samochodów nieoznakowanych w celu kontroli naruszeń przepisów Prawa o ruchu drogowym jest zjawiskiem powszechnym, a nie wyjątkowym.

W toku prowadzonych czynności uzyskałam stanowisko Zastępcy Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, który *ratio legis* § 9 ust. 4 cytowanego rozporządzenia upatruje, aczkolwiek nie wprost, w dwóch źródłach. Po pierwsze, wyrażając ubolewanie, iż prawodawca nie wskazał co należy rozumieć przez „wyjątkowy wypadek” w rozumieniu tego przepisu, wskazuje on na to, że intencją prawodawcy było ograniczenie możliwości podszywania się pod inspektorów i zatrzymywania do „kontroli” przez osoby nieuprawnione. Przepis ten jest bowiem odpowiednikiem § 31 ust. 3 i 4a, § 32 ust. 2, § 33 ust. 3 oraz § 34 ust. 2 - znajdującego zastosowanie do pojazdów Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej i Służby Więziennej - rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262 ze zm.), które także

operują wyjątkiem od zasady posługiwania się przez te służby pojazdami oznakowanymi, charakteryzowanym za pomocą niedookreślonego sformułowania „w wyjątkowym wypadku”. Niemniej, w dalszej części cytowanej odpowiedzi wskazuje się na szereg przepisów, które skutecznie realizują to założenie. Podnosi się mianowicie, że zgodnie z dyspozycją art. 71 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.) zatrzymanie pojazdu do kontroli może być dokonane tylko przez umundurowanego inspektora. Co więcej, czynności kontrolnych przemieszczających się środków transportu inspektor dokonuje po okazaniu kierującemu legitymacji służbowej (art. 70 ust. 1b ustawy); zważywszy na to, że w przepisach Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia brak jest możliwości wystawienia obywatelom Polski mandatów płatnych funkcjonariuszowi, Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego stwierdza, że „zapewnia to należytą ochronę interesów kontrolowanych przed ewentualnym wyłudzeniem pieniędzy przez tzw. przebierańców”.

W dalszej części cytowanej odpowiedzi podnosi się, iż ocena tego czy Inspekcja wykorzystuje pojazdy nieoznakowane „powszechnie” powinna, co zrozumiałe, uwzględniać wszystkie czynności podejmowane przez Inspekcję Transportu Drogowego w ramach realizacji zadań określonych w art. 50 ustawy o transporcie drogowym. Z danych aktualnych w dniu 14 czerwca 2013 r. wynika, że Inspekcja wykorzystywała do zadań kontrolnych 436 samochodów służbowych, z czego 119 było nieoznakowanych. Udział pojazdów nieoznakowanych stanowił więc około 28% wszystkich pojazdów używanych w ramach czynności kontrolnych. Niemniej, Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego wskazuje, że pojazdy nieoznakowane są wykorzystywane do kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego przy użyciu mobilnych urządzeń rejestrujących oraz do kontroli w przedsiębiorstwach; pozostałe kontrole przeprowadzane są przy użyciu oznakowanych pojazdów służbowych. Należy wreszcie podkreślić, że użycie nieoznakowanych pojazdów do kontroli przestrzegania ruchu drogowego przy użyciu takich urządzeń jest - jak stwierdza się wprost w cytowanym piśmie - „(...) podyktowane zasadami taktyki prowadzenia tego typu działań kontrolnych i jest powszechną praktyką stosowaną przez instytucje wykorzystujące takie urządzenia”. Aczkolwiek w dniu, na który datowane jest cytowane pismo, Inspekcja używała tylko 32 takich pojazdów, co stanowi 7,3% floty pojazdów używanych do działań kontrolnych, podkreślić trzeba w mojej ocenie, że to właśnie określenie „powszechnie” oddaje obraz rzeczywistości w sposób adekwatny do jego postrzegania przez polskie społeczeństwo.

To właśnie względy taktyczne stanowią bowiem moim zdaniem przyczynę tego, że w przypadku kontroli ruchu drogowego wyjątek opisany w § 9 ust. 3 rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2012 r. stał się zasadą. Co znamienne, z uzyskanej informacji nie wynika jaka jest częstotliwość użycia pojazdów nieoznakowanych przy takich kontrolach, a tylko udział liczby pojazdów nieoznakowanych w ogólnej liczbie pojazdów, którymi Inspekcja dysponuje. W istocie zatem informacja ta nie przyczynia się do wyjaśnienia analizowanego problemu. Można natomiast domniemywać, że praktyka stosowania kwestionowanego przepisu odpowiada założeniom ustawodawcy, którą zaprezentował Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, wskazując na względy natury taktycznej. Jest to zatem druga *ratio legis* kwestionowanego przepisu.

Sytuacji takiej nie sposób zaakceptować.

Pierwsza wątpliwość wynika z braku jasnego określenia celów, jakie taktyka ta ma zrealizować. Kontrola ruchu drogowego za pomocą tzw. mobilnych fotoradarów skutkuje możliwością poniesienia odpowiedzialności wykroczeniowej przez sprawcę wykroczenia. Nie ulega przy tym kwestii, że odpowiedzialność ta ma charakter karny; pełnić zatem powinna te same funkcje, co prawo karne *sensu stricto*. Dwie szczególnie doniosłe funkcje określa się w literaturze przedmiotu jako ochronną i prewencyjną - w wymiarze indywidualnym i generalnym.

Zarówno ochrona bezpieczeństwa w ruchu lądowym i - pośrednio, w odleglejszej perspektywie - tak ważnych dóbr prawnych jak życie i zdrowie uczestników ruchu czy ich mienie, jak również powstrzymywanie wszystkich uczestników ruchu przez naruszaniem przepisów ruchu drogowego, tj. prewencja generalna - które *notabene* w omawianym zakresie ograniczają się do naruszenia administracyjnych ograniczeń prędkości - w znacznie większym stopniu realizowane byłyby wówczas, gdyby kontrola była prowadzona przez funkcjonariuszy posługujących się pojazdami oznakowanymi. Przemawiają za tym te same argumenty jak wówczas, gdy przedmiotem analizy uczyni się wpływ obecności umundurowanego patrolu Policji na przestępczość w danym miejscu.

Wydaje się, że również siła prewencji indywidualnej jest znaczniejsza wtedy, gdy u osoby naruszającej przepisy ruchu drogowego powstanie świadomość możliwości zarejestrowania popełnionego wykroczenia tuż po zdarzeniu; sytuacja taka może mieć zaś miejsce jedynie wtedy, gdy sprawca orientuje się, że inspektorzy znajdujący się w oznakowanym samochodzie mogli zarejestrować wykroczenie za pomocą tzw. fotoradaru.

W przypadku natomiast, gdy o zarejestrowaniu wykroczenia sprawca dowiaduje się w chwili otrzymania wezwania do wypełnienia odpowiednich formularzy, nierzadko w kilka miesięcy po zdarzeniu, o oddziaływaniu prewencyjnym (poza przypadkami zbliżania się sprawcy do dopuszczalnego limitu punktów karnych) nie może być mowy. U sprawcy narasta natomiast raczej, jak wynika z treści zauważalnej liczby kierowanych do mnie pism, poczucie frustracji wynikające z przekonania, że prawdziwym celem działalności Inspekcji Transportu Drogowego są czynniki ekonomiczne określone przez potrzeby Skarbu Państwa.

Należy nadto zauważyć, że analizowany przepis zawarty jest w akcie normatywnym o charakterze wykonawczym. Podstawą prawną jego wydania jest art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym; przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wzór odznaki identyfikacyjnej inspektora i oznakowania pojazdu służbowego oraz szczegółowy sposób postępowania z nimi związany; stosownie do dyspozycji zd. 2 ust. 5 art. 69 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, rozporządzenie to ustali w szczególności sposób używania i przechowywania odznaki. Tymczasem przepis § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego, wskazując - w sposób bardzo niedookreślony - wypadki, w których użycie pojazdów nieoznakowanych jest dopuszczalne, wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Wydaje się zatem, że jest on niezgodny z art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.

Z tych wszystkich względów zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionych w niniejszym wystąpieniu kwestiach. Proszę zaś w szczególności o przedstawienie opinii w przedmiocie możliwości dokonania odpowiednich zmian treści rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego, zmierzających do wyłączenia możliwości używania przez Inspekcję Ruchu Drogowego w ramach czynności kontroli ruchu drogowego samochodów nieoznakowanych. Za odpowiedź będę Panu Ministrowi szczerze zobowiązana.

Łucja Porochowiec
Lucja Porochowiec