

Artur Mezglewski

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

ORCID: 0000-0001-7726-6606

Prawa i obowiązki kierujących pojazdami oraz uprawnienia organów kontroli w świetle nowych przepisów o kontroli ruchu drogowego

Wprowadzenie

Od 1 stycznia 2020 r. zaczęło w pełni obowiązywać Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego¹. *Ratio legis* wydania nowych przepisów było wdrożenie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/47/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie drogowej kontroli technicznej dotyczącej zdatności do ruchu drogowego pojazdów użytkowych poruszających się w Unii oraz uchylającej dyrektywę 2000/30/WE². Ministerialne rozporządzenie nie ogranicza się jedynie do implementowania unijnych przepisów dotyczących kontroli technicznej pojazdów użytkowych, lecz pretenduje do całościowego uregulowania problematyki dotyczącej kontroli ruchu drogowego.

W niniejszym opracowaniu pominięte zostanie zagadnienie tzw. kontroli technicznych. Wymaga ono bowiem odrębnego i znacznie obszerniejszego potraktowania. Natomiast w sferze uprawnień i obowiązków uczestników ruchu drogowego skupimy się przede wszystkim na prawnych aspektach korelacji, zachodzących pomiędzy funkcjonariuszem organu kontroli ruchu drogowego oraz kierującym pojazdem, który poddawany jest przedmiotowej kontroli.

Podkreślenia wymaga fakt, iż prawa i obowiązki kontrolującego oraz kontrolowanego różnią się na poszczególnych etapach kontroli drogowej. Nowe rozporządzenie wykonawcze nie uwzględnia jednak tego oczywistego faktu, który wynika z całego szeregu uregulowań systemowych. Dlatego zbyt pobieżna (a może nawet oficjalna) wykładnia jego przepisów może prowadzić

¹ Dz.U. z 2019 r., poz. 2141.

² Dz.Urz. UE L 127 z 29.04.2014 r., s. 134 oraz Dz.Urz. UE L 197 z 4.07.2014 r., s. 87.

do błędnych wniosków, jak np. tego, że kierujący pojazdem, jak też pasażer auta – pod rygorem odpowiedzialności wykroczeniowej – nie mogą z niego wysiadać bez zezwolenia kontrolującego – aż do momentu zakończenia całej procedury kontroli.

Ponieważ kontrola ruchu drogowego składa się z trzech etapów:

- a) procedury bezpieczeństwa,
- b) kontroli właściwej (procedura administracyjna),
- c) czynności z kierującym naruszającym przepisy ruchu drogowego,

dlatego też w strukturze niniejszego opracowania wszystkie one zostaną wyodrębnione – stanowiąc autonomiczne jednostki systematyczne. Poprzez je analiza podstaw prawnych oraz faktycznych zatrzymania do kontroli w kontekście dopuszczalności nieoczekiwanych kontroli rutynowych.

I. Podstawy prawne oraz faktyczne zatrzymania do kontroli. Problem tzw. kontroli rutynowych (nieoczekiwanych)

Rozporządzenie MSWiA z dnia 5 listopada 2019 r. nie podejmuje kwestii tak kluczowej, jaką jest podstawa do zatrzymania do kontroli. Nie definiuje nawet, czym ta kontrola jest. W dodatku recypuje do powszechnie obowiązującego porządku prawnego nieposiadające żadnej delegacji ustawowej wewnątrzpolicyjne dyrektywy dotyczące „zorganizowanych działań kontrolnych ukierunkowanych na poddanie jak największej liczby kierujących pojazdami badaniu w celu ustalenia w organizmie zawartości alkoholu”. Powyższe kwestie wymagają szczegółowego omówienia.

1.1. Problem braku definicji kontroli ruchu drogowego

Ministerialne rozporządzenie dotyczące kontroli ruchu drogowego nie definiuje przedmiotu swojej regulacji. W słowniczku (§ 1 ust. 2) zamieszczono definicje karty kierowcy, kontrolującego, pojazdu użytkowego – ale definicji kontroli ruchu drogowego – nie. Zresztą pojęcie to nie doczekało się jakiegokolwiek legalnego zdefiniowania. W literaturze – owszem – ferowane są różne prepozycje terminologiczne³, które – choć przydatne i twórcze – nie mogą

³ W szczególności termin „kontrola drogowa” konstruuje się i wywodzi z języka potocznego oraz z przesłanek etymologicznych. Etymologiczne znaczenie słowa kontrola (franc. controle), kontrola ruchu drogowego, to badanie istniejącego stanu rzeczy i porównanie go ze stanem pożądanym. Zob. P. Grabowski, *Kontrola ruchu drogowego jako element bezpieczeństwa na drogach*, „Kwartalnik Policyjny” 2017, nr 2, s. 53; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2001, s. 400, A. Tunia, *Reakcja organu kontroli ruchu drogowego na wykroczenie*, [w:] A. Mezglewski (red.), A. Tunia (red.), M. Skwarzyński (red.), *Ruch drogowy – ochrona danych osobowych, kontrola, prawnokarne następstwa*, Lublin 2015, s. 184–185. W piśmiennictwie

w pełni zrekompensować braku normatywnego dookreślenia. W konsekwencji tego zarówno w praktyce, jak i w piśmiennictwie, uprawnienia do dokonywania kontroli ruchu drogowego są np. błędnie utożsamiane z uprawnieniami do kierowania ruchem. Kierowanie ruchem jest zadaniem polegającym na wydawaniu wiążących sygnałów drogowych. Do sygnałów tych zalicza się m.in. sygnał oznaczający nakaz zatrzymania pojazdu. Sygnał ten nie jest jednak równoznaczny z poleceniem do zatrzymania do kontroli drogowej. Oznacza on dokładnie tyle samo, co kolor czerwony emitowany przez sygnalizację świetlną. Należy ponadto mieć na uwadze, że kierowanie ruchem drogowym odbywa się w określony sposób oraz w warunkach określonych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie kierowania ruchem drogowym⁴ – stanowi zatem odrębny przedmiot regulacji.

1.2. Kwestia braku podstaw prawnych oraz faktycznych podjęcia kontroli

Kwestia podstaw prawnych oraz faktycznych podjęcia kontroli ruchu drogowego nie została uregulowana nie tylko w Rozporządzeniu MSWiA, ale także w pozostałych przepisach prawa polskiego dotyczących ruchu drogowego. Istnieją poważne wątpliwości, czy z obowiązującego systemu prawnego da się wywieść taką normę zachowania, która po stronie organów kontroli ruchu drogowego konstytuuje prawo do podjęcia kontroli w każdym dowolnym przypadku i wobec każdego dowolnego uczestnika ruchu. Opierając się na mającej konstytucyjne podstawy⁵ zasadzie praworządności⁶ dochodzimy raczej do wniosków wprost przeciwnych. Skoro organy państwa działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, to oczekujemy, aby zasada ta respektowana była również w obszarze kontroli ruchu drogowego.

wywodzi się ponadto przedmiotową definicję *per analogiam* z przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli państwowej (Dz.U., poz. 1092 z późn. zm). Analogia taka jest jednak nieuprawniona, bowiem w ramach kontroli ruchu drogowego kontroli poddawane są osoby fizyczne, a nie rządowe podmioty administrujące, zaś przywołana ustawa (art. 1 i 2) wyraźnie stanowi, iż ma ona zastosowanie jedynie do działalności organów administracji rządowej, urzędów je obsługujących lub stanowiących ich aparat pomocniczy oraz jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych oraz do organów samorządu terytorialnego i innych podmiotów w sprawach dotyczących wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej.

⁴ T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 143.

⁵ Zob. art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096) – dalej: k.p.a., organy administracji działają na podstawie przepisów prawa. Zasada ta suponuje, aby każdy organ w państwie działał tylko w takim zakresie, w jakim jest do tego upoważniony przez prawo. Przekroczenie tego obowiązku sprawia, iż działania organu tracą cechę legalności.

W rozporządzeniu nie ma wskazanego jednoznacznego przepisu, który mógłby stanowić podstawę prawną dla kontroli rutynowych – czyli kontroli bez powodu. Tego rodzaju przepis został – owszem – sformułowany w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/47/UE (n. 7), jednakże dotyczy on jedynie określonych pojazdów użytkowych, osiągających maksymalną prędkość przekraczającą 25 km/h. Organy kontroli ruchu drogowego mają niewątpliwie prawo i obowiązek podjęcia odpowiedniej reakcji na wszelkie naruszenia przepisów prawa przez kierujących pojazdami i innych uczestników ruchu. Kontrola ruchu drogowego podjęta na skutek takiego naruszenia lub też uzasadnionego podejrzenia naruszenia – jest zgodna z prawem. Natomiast kontrole rutynowe – czyli takie, które dokonywane się w warunkach braku podstaw prawnych i faktycznych do zatrzymania, w stosunku do przypadkowych, losowo wybranych uczestników ruchu drogowego – mogą stanowić nadużycie władzy.

Rutynowe kontrole są jednak powszechne, a tym samym rozpowszechniony jest też pogląd, że są one potrzebne i legalne – przy czym pogląd ten reprezentowany jest najczęściej *pro domo sua* przez osoby reprezentujące środowisko policyjne. Trudno odnaleźć w tym przedmiocie pogłębione, krytyczne opracowanie naukowe. Stanowiska optujące za lub przeciw legalności kontroli rutynowych pojawiają się jedynie w „utarczkach” internetowych, czy też w dokumentach postępowań lub korespondencji z organami Policji. Ze strony zwolenników poglądu respektującego legalność kontroli rutynowych podnoszony jest właściwie jeden argument: skoro funkcjonariusz jest uprawniony do wykonywania kontroli w danym zakresie, to znaczy, że może to uprawnienie realizować w każdej sytuacji. Pogląd ten jest błędny. Przepisy prawne określają bowiem zarówno uprawnienia określonych organów do podejmowania określonych interwencji, jak też warunki w jakich te uprawnienia mogą być realizowane.

1.3. Rutynowe badania na zawartość alkoholu w organizmie

W paragrafie 4 ust. 5 nowego rozporządzenia MSWiA zamieszczono rozbudowany przepis dotyczący rutynowych kontroli trzeźwości. Jego bezpośredni sens dotyczy zawieszenia stosowania niektórych obowiązków po stronie kontrolującego⁷. Pośrednio jednak – i w pokrętny sposób – przemycono do powszechnie obowiązującego porządku prawnego nielegalne dyrektywny Komendanta Głównego Policji, dotyczące badań trzeźwości kierujących, prowadzących pojazd poza wszelkim podejrzeniem o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia w stanie po użyciu alkoholu.

⁷ Według tego przepisu policjant, który zatrzymał pojazd poprzestaje na podaniu przyczyny zatrzymania – a więc nie ma obowiązku przedstawienia się.

Dzieje się tak pomimo tego, że przepisy Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁸ (dalej: p.r.d.) oraz recypowane przez p.r.d. przepisy ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁹, w sposób wyraźny określają warunki podjęcia kontroli stanu trzeźwości kierującego: badania takie mogą zostać dokonane, jeżeli zachodzi podejrzenie, że przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione po spożyciu alkoholu (art. 47 ust. 1). Przy ocenie stanu prawnego w przedmiotowym zakresie, uwzględnić należy ponadto Rozporządzenie Ministra Zdrowia i i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie¹⁰ – wydane na podstawie ww. ustawy. Pomimo tych jednoznacznie określonych przesłanek podjęcia tego rodzaju kontroli, jednostki organizacyjne Policji stosują powszechne i masowe kontrole stanu trzeźwości – z naruszeniem obowiązującego prawa.

W związku z powyższym, stwierdzić należy z całą stanowczością, iż przepis paragrafu 4 ust. 5 komentowanego rozporządzenia MSWiA wprowadzony został nie tylko bez delegacji ustawowej, ale wręcz wbrew ustawowym rozwiązaniom.

II. Procedura bezpieczeństwa

W rozporządzeniu MSWiA z 5 listopada 2019 r. uregulowane zostały następujące kwestie, które zaliczyć można do procedury bezpieczeństwa:

- usytuowanie pojazdu Policji w związku z podejmowanymi czynnościami kontrolnymi,
- miejsce i sposób zatrzymania do kontroli,
- obowiązki kierującego oraz pasażerów po dostrzeżeniu sygnału do zatrzymania.

2.1. Usytuowanie pojazdu policyjnego w związku z podejmowanymi czynnościami

Usytuowanie pojazdu służbowego, który wykorzystywany jest w związku z prowadzeniem czynności kontrolnych uzależnione jest od charakteru realizowanych zadań, dyslokacji jednostek pełniących służbę na drogach oraz zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. A zatem kwestia ta zasadniczo

⁸ T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1990.

⁹ Art. 129 i ust. 4 p.r.d. w kwestii określenia warunków oraz sposobu przeprowadzania badań na zawartość w organizmie alkoholu odsyła do art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r., poz. 487 ze zm.).

¹⁰ Dz.U., poz. 2472.

pomijana bywa w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Jednakże w nowym rozporządzeniu w sprawie kontroli ruchu drogowego odnajdujemy bardzo kontrowersyjny przepis, który sankcjonuje możliwość niestosowania się przez Policję do obowiązujących na drodze zakazów zatrzymania – a więc do nierespektowania prawa. Przepis ten brzmi następująco: „Jeżeli jest to konieczne dla prowadzenia czynności kontrolnych, pojazd Policji może zostać unieruchomiony w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego”. Tego rodzaju możliwość niestosowania się do określonych zakazów mogłaby ewentualnie zostać uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej. Natomiast przepis rozporządzenia nie może uchylać normatywów ustawowych, ze względu na regułę porządku hierarchicznego (*lex superior derogat legi inferiori*). Komentowany przepis jest zatem w oczywisty sposób bezprawny, ale także nieetyczny. Policja bowiem winna dawać innym użytkownikom dróg przykład poszanowania prawa, a nie jego ignorowania.

2.2. Miejsce i sposób zatrzymania do kontroli

Przepisy nowego rozporządzenia MSWiA dotyczące miejsca zatrzymania, zostały – po dokonaniu niewielkich „kosmetycznych” korekt – przetransponowane z poprzedniego rozporządzenia w sprawie kontroli drogowej. Wbrew medialnym doniesieniom¹¹ nie stanowią one zatem żadnego *novum*. Tak jak to było w poprzednim stanie prawnym, procedurę zatrzymania do kontroli ruchu drogowego rozpoczyna sygnał do zatrzymania ze wskazaniem miejsca i sposobu unieruchomienia pojazdu, wydany przez funkcjonariusza uprawnionego organu kontroli. W obszarze niezabudowanym uprawnionym do dokonania zatrzymania jest funkcjonariusz umundurowany. Sygnał do zatrzymania podawany jest w warunkach dostatecznej widoczności tarczą (policjant umundurowany może ręką), w warunkach niedostatecznej widoczności latarką ze światłem czerwonym albo tarczą do zatrzymywania pojazdów ze światłem odblaskowym lub światłem czerwonym. Dla zwrócenia uwa-

¹¹ Wejściu w życie nowego rozporządzenia w sprawie kontroli ruchu drogowego towarzyszyła intensywne akcja medialna – zainspirowana zapewne materiałami nadesłanymi przez serwisy policyjne. Społeczeństwo zostało zastraszone następującymi informacjami: „za nieposłuszeństwo policjantowi grozi 500 zł mandatu (zob. B. Boner, *Nowe przepisy drogowie 2020. Nowe zasady kontroli drogowych*, <http://moto.pl/MotoPL/7,88389,25552492,nowe-przepisy-drogowe-2020-nowe-zasady-kontroli-drogowych.html> (data dostępu: 4.01.2020), „500 kary za nietrzymanie rąk na kierownicy” (zob. A. Ruciński, *500 zł za nietrzymanie rąk na kierownicy? Nowe przepisy jeszcze w tym roku*, <https://autokult.pl/35200,policja-dostanie-wieksze-uprawnienia-nowe-przepisy-jeszcze-w-tym-roku> (data dostępu: 4.01.2020), „na kierowców i kontrolujących nałożone zostaną nowe obowiązki i uprawnienia (E. Stimler, *Nowe zasady kontroli drogowej wejdą w życie w listopadzie. Na kierowców czeka dużo zmian*, <https://expressbydgoski.pl/nowe-zasady-kontroli-drogowej-wejda-w-zycie-w-listopadzie-na-kierowcow-czeka-duzo-zmian/ar/c4-14515895> (data dostępu: 4.01.2020), itp.

gi na podawane sygnały lub polecenia policjant może używać sygnałów dźwiękowych. Funkcjonariusz jadący pojazdem samochodowym może podawać kierującemu polecenia do określonego zachowania się za pomocą urządzeń nagłaśniających, sygnalizacyjnych lub świetlnych. Funkcjonariusz patrolu powietrznego polecenie do zatrzymania pojazdu podaje za pomocą urządzeń nagłaśniających lub świetlnych.

Pojazd powinien być zatrzymany w miejscu, w którym nie zagraża to bezpieczeństwu ruchu. Przepis ten ma zastosowania, gdy do zatrzymania dochodzi w ramach działań pościgowych oraz gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, iż pojazd może zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego ze względu na swój stan techniczny lub zachowanie się kierującego. W przypadku zatrzymania pojazdu na jezdni lub poboczu, w miejscu gdzie jest to formalnie zabronione, kierujący pojazdem służbowym przed przystąpieniem do kontroli włącza niebieskie światło błyskowe. Pojazd organu dokonującego kontroli powinien być, w miarę możliwości, ustawiony za zatrzymanym pojazdem, jeżeli zatrzymanie nastąpiło na drodze.

W razie niezatrzymania się pojazdu do kontroli, policjant natychmiast przekazuje dyżurnemu jednostki informacje o pojeździe i znajdujących się w nim osobach oraz, w miarę możliwości, podejmuje pościg¹². Spowoduje też skutki prawnokarne lub wykroczeniowe. Niezatrzymanie się – pomimo wydania sygnału do zatrzymania przez funkcjonariusza poruszającego się pojazdem lub znajdującego się na statku wodnym albo powietrznym, przy użyciu sygnałów dźwiękowych i świetlnych, polecenia zatrzymania pojazdu mechanicznego – wyczerpuje znamiona przestępstwa z art. 178 b Kodeksu karnego¹³ (dalej: k.k.), który zawiera zagrożenie pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. W pozostałych przypadkach niezatrzymanie do kontroli stanowi wykroczenie z art. 92 § 2 Kodeksu wykroczeń¹⁴ (dalej: k.w.), za które można orzec środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.

2.3. Obowiązki kierującego oraz pasażerów po dostrzeżeniu sygnału do zatrzymania

W stosunku do kierującego pojazdem nowe rozporządzenie utrzymuje dotychczasowe obowiązki, które uregulowane były w derogowanym Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 roku¹⁵. A zatem do obowiązków tych należy zatrzymanie pojazdu oraz trzymanie rąk na kierownicy – a na polecenie kontrolującego: wyłączenie silnika pojazdu, włączenie świateł awaryjnych. W nowym rozporządzeniu

¹² R. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Lex 2008, komentarz do art. 129, teza 3.

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 821 ze zm.).

¹⁵ Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz.U., poz. 841).

podtrzymano ponadto zakaz wysiadania z pojazdu bez zezwolenia kontrolującego, a także obowiązek opuszczenia pojazdu na polecenie funkcjonariusza. Rygory te dotyczą nie tylko kierującego, ale również pasażerów kontrolowanego pojazdu.

Powyższe rygory są w pełni uzasadnione. Policjant musi czuć się bezpiecznie i winien przekonać się, czy pasażerowie, jak też zawartość pojazdu, nie stanowią zagrożenia. Problem jednak w tym, że przedmiotowe nakazy i zakazy wprowadzone zostały bez upoważnienia ustawowego. Analizowany przepis § 25 rozporządzenia wprowadza bowiem określone ograniczenia i obowiązki po stronie użytkowników ruchu, które nie zostały określone w ustawie. Natomiast samoistne ustanawianie ograniczeń w akcie prawnym rangi rozporządzenia jest niedopuszczalne. W trakcie procesu legislacyjnego zwróciło na to uwagę Rządowe Centrum Legislacji, podnosząc, iż przedmiotowe regulacje „powinny stanowić przedmiot materii ustawowej” oraz, że „z punktu widzenia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym w szczególności wyroku z 14 grudnia 2017 r.¹⁶, ale także wyroku z 10 marca 2010 r.¹⁷, jest ważne podkreślenie zasady wyłączności ustawy przy wprowadzaniu ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. W wymogu wyłączności ustawy kryje się nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa, aby już tylko na podstawie przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zakres tego ograniczenia. Zatem samoistne określenie takich ograniczeń w akcie wykonawczym może zostać uznane za niezgodne z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz niezgodne art. 92 ust. 1 Konstytucji RP”¹⁸.

Powyższe uwagi RCL zostały przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zignorowane.

III. Procedura administracyjna (kontrola właściwa)

3.1. Uprawnienia i obowiązki kontrolującego

Rzeczywiste uprawnienia kontrolującego wynikają z prawa unijnego, ustawy Prawo o ruchu drogowym, ustawy o Policji oraz innych ustaw. Rozporządzenie wykonawcze nie może przyznawać żadnych dodatkowych uprawnień w stosunku do osób trzecich. Nie może, ale przyznaje. W rozpo-

¹⁶ Sygn. akt K 17/14.

¹⁷ Sygn. akt U 5/07

¹⁸ Zob. Pismo Departamentu Prawnego Rządowego Centrum Legislacji do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 października 2019 r. (sygn. RCL.DPA.555.203/2019), dotyczące DP-WL-0231-48/2019/MZ.

rzządzeniu MSWiA z 5 listopada przyznane zostały kontrolującym następujące „pozaustawowe” prerogatywy:

- prawo do dokonywania badania na zawartość alkoholu w organizmie bez uzasadnionego podejrzenia, że przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione po spożyciu alkoholu,
- wydawanie uczestnikom ruchu zakazów oraz poleceń określonego zachowania.

Z kolei przepisy dotyczące obowiązków kontrolującego zostały niemal wiernie przetransponowane ze „starego” rozporządzenia. Wykaz tych obowiązków jest krótki. Funkcjonariusz, po zatrzymaniu pojazdu, podaje kierującemu stopień, imię i nazwisko oraz przyczynę zatrzymania, a jeśli jest nieumundurowany okazuje legitymację służbową (funkcjonariusz umundurowany okazuje legitymację służbową na żądanie kontrolowanego uczestnika ruchu). Legitymację służbową okazuje się w sposób umożliwiający kontrolowanemu uczestnikowi ruchu odczytanie i zanotowanie danych pozwalających na identyfikację kontrolującego, w szczególności jego stopnia, imienia i nazwiska oraz nazwy organu, który wydał ten dokument.

3.2. Prawa i obowiązki kontrolowanego

W przepisach ministerialnego rozporządzenia nie odnotowano żadnych uprawnień przysługujących kierowcom, którzy poddawani są kontroli drogowej – poza prawem do żądania okazania przez funkcjonariusza legitymacji służbowej. Z jego przepisów nie wynika, że kierowcy mają m.in. zagwarantowane prawo do żądania okazania zapisu zarejestrowanego pomiaru, okazania dokumentów legalizacyjnych, spowodowania kontroli poprawności oraz legalności pomiaru, zabezpieczenia śladów zdarzenia drogowego itp. Nie wynika też, że kierującym przysługują określone uprawnienia zażaleniowe. Nie oznacza to jednak, że kierujący nie mogą skutecznie dochodzić żadnych z powyżej wskazanych uprawnień. Z całą pewnością – w przypadku nierzetelnego przeprowadzenia kontroli (tej właściwej) – kierującemu będzie przysługiwać skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego – o ile czynności organu przeprowadzającego kontrolę wywrą określone skutki prawne dla kontrolującego¹⁹.

3.3. Czynności kontrolne

Czynności związane z kontrolą ruchu drogowego, a także inne czynności podejmowane przez funkcjonariuszy na miejscu zdarzenia drogowego, odbywają się poza pojazdem służbowym. Do pojazdu policyjnego uczestnik ruchu

¹⁹ Wynika to z przepisu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

– według starych przepisów – mógł być wpuszczony tylko w razie konieczności udzielenia pomocy choremu lub rannemu, doprowadzenia do jednostki Policji, izby wytrzeźwień lub placówki służby zdrowia, poddania badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, jeżeli wykonanie tej czynności w innych warunkach byłoby niemożliwe lub mogłoby zakłócić porządek, okazania przebiegu zarejestrowanego wykroczenia, przeprowadzenia czynności procesowych.

Nowe rozporządzenie MSWiA w sprawie kontroli ruchu drogowego poszerzyło katalog tych przypadków o następujące konieczności:

- doprowadzenia uczestnika ruchu do domu,
- umożliwienia uiszczenia, za pomocą karty płatniczej lub innego instrumentu płatniczego, grzywny nałożonej mandatem karnym, w formie bezgotówkowej lub kaucji,
- przeciwdziałania próbie ucieczki osoby podlegającej kontroli, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że taka próba może zostać podjęta,
- sprowadzenia go w miejsce niezagrożające jego bezpieczeństwu, jeżeli znajduje się on w okolicznościach mogących zagrozić życiu lub zdrowiu jego lub innych osób.

Nowe okoliczności uzasadniające wpuszczenie uczestnika ruchu do pojazdu służbowego Policji zapewne są efektem określonych doświadczeń oraz postulatów służb patrolowych. Zmiany te należy oceniać dobrze. Policja jest formacją o charakterze służebnym. Nowe przepisy poszerzają możliwości realizacji funkcji służebnej. Za szczególnie humanitarny (ludzki) należy uznać przepis, stwarzający możliwość odwiezienia uczestnika ruchu do domu.

IV. Czynności z kierującym naruszającym przepisy ruchu drogowego

Rozporządzenie MSWiA z dnia 5 listopada 2019 r. pomija problematykę dotyczącą dalszych czynności z kierującym naruszającym przepisy ruchu drogowego. Nie można jednak z tego faktu czynić legislatorowi zarzutu. Rozporządzenie wydane zostało na podstawie ustawy, stanowiącej element administracyjnego prawa materialnego – a zatem również akt wykonawczy ma mieć podobny charakter. Specyfika regulacji z zakresu prawa o ruchu drogowym jest jednak taka, iż stanowią one swego rodzaju „pogranicze” dwóch dziedzin prawa: prawa administracyjnego oraz prawa karnego. I to zarówno w teoretycznych, jak też praktycznych aspektach. Wszak cały szereg przepisów p.r.d. pełni rolę dyspozycji dla blankietowych norm prawnowykroczeniowych – jak choćby art. 86 k.w. oraz 97 k.w. ub też jest ściśle powiązana z konkretnymi wykroczeniami drogowymi usankcjonowanymi w Kodeksie wykroczeń. Z kolei niejedna kontrola drogowa kończy się mandatem kar-

nym – lub skierowaniem wniosku o ukaranie (rzadziej aktu oskarżenia) – a uczestnicy ruchu drogowego konstatają te czynności jako jeden logiczny i uporządkowany ciąg zdarzeń.

Uwzględnienie tej tematyki w niniejszym opracowaniu uznać należy za konieczne – nawet jeśli zakwalifikowanie tych czynności do jednego z etapów kontroli ruchu drogowego miałyby się spotkać z dezaprobatą. A to ze względu na zaakcentowanie zakresu praw i obowiązków kontrolowanego, którego sytuacja prawna po zakończeniu właściwej kontroli administracyjnej ulega diametralnej zmianie. Od momentu bowiem postawienia kierującemu określonego zarzutu, przestaje on być jedynie petentem, czy też obiektem administracyjnych czynności materialno-technicznych i staje się osobą podejrzaną, a więc osobą, której przysługuje cała paleta działań chronionych ustawowo i konstytucyjnie, którą lapidarnie określimy „realizacją prawa do obrony”. Osoba ta zatem nie tylko nie jest zobowiązana do zachowań, na które zezwoli kontrolujący, ale wręcz ma prawo do inicjatywy w zakresie zabezpieczenia materiału dowodowego na miejscu zdarzenia. Tymczasem cały kontekst upublicznianych interpretacji nowych przepisów dotyczących kontroli ruchu drogowego może wywoływać wrażenie, że po ich wejściu w życie – zarówno kierujący, jak i pasażerowie – od momentu dostrzeżenia sygnału do zatrzymania, aż do momentu zakończenia kontroli drogowej, są całkowicie uzależnieni od „wizdimisję” piastuna organu uprawnionego do dokonywania kontroli ruchu drogowego.

V. Wnioski

W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego nie określono podstaw prawnych przedmiotowych kontroli, nie ustalono precyzyjnie jakie są prawa i obowiązki kontrolującego, a jakie kontrolowanego, na poszczególnych etapach kontroli. W szczególności nie określono też podstaw do podejmowania przez organy zarządzające bezpieczeństwem w ruchu dokonywania interwencji rutynowych – w sytuacjach, gdy kierujący jest trzeźwy i nie narusza przepisów prawa o ruchu drogowym, a jednak jego uczestnictwo w ruchu stanowi zagrożenie bezpieczeństwa innych jego uczestników. Kontrola ruchu drogowego nie może być wykonywana w sposób dowolny. Muszą zostać ustanowione prawne podstawy dokonywania takiej kontroli.

W rozporządzeniu nie określono żadnych uprawnień przysługujących kierowcom, którzy poddawani są kontroli drogowej – poza prawem do żądania okazania przez funkcjonariusza legitymacji służbowej. Nie zagwarantowano m.in. prawa do żądania okazania zapisu zarejestrowanego pomiaru, okazania dokumentów legalizacyjnych, spowodowania kontroli poprawności

oraz legalności pomiaru, zabezpieczenia śladów zdarzenia drogowego itp. Teoretycznie kierujący nie mają nawet prawa do opuszczenia pojazdu – bez zgody funkcjonariusza dokonującego kontroli. Kierującym – wedle przepisów rozporządzenia – nie przysługują też żadne skuteczne uprawnienia zażalenkowe. Ewentualne skargi na funkcjonariuszy rozpatrywane są w trybie kądłubowego postępowania skargowego, określonego w k.p.a., które nie posiada charakteru kontradiktoryjnego i z reguły kończy się konstatacją, że działania policjanta były zgodne z prawem²⁰.

Rozporządzenie nie zawiera regulacji umożliwiających dokonywanie obiektywnych ocen zdarzeń drogowych, jak również obiektywnej oceny przebiegu samej kontroli drogowej. Zdarzenia objęte kontrolą ruchu drogowego, jak i sam przebieg kontroli, nie są obligatoryjnie rejestrowane przy użyciu kamer osobistych. Przychyły kontrolne oraz urządzenia rejestrujące używane przez Policję z reguły nie posiadają funkcji identyfikacji pojazdu oraz zdolności do rejestrowania pomiarów. Czynności związane z zabezpieczaniem śladów zdarzeń drogowych oraz obsługą urządzeń pomiarowych (rejestrujących) wykonywane są przez funkcjonariuszy, od których nie wymaga się właściwego przeszkolenia.

Kierujący pojazdami powinni uzyskać prawo do wglądu w dokumentację, dotyczącą wyników wykonanych pomiarów oraz potwierdzającą legalizację używanego sprzętu, czy też zawierającą potwierdzenie kwalifikacji funkcjonariusza. I w tym zakresie powinna nastąpić nowelizacja nowego rozporządzenia.

W rozporządzeniu (jak również w ustawie p.r.d.) należy w sposób wyraźny wyodrębnić poszczególne etapy kontroli – a to z tego powodu, że prawa i obowiązki kontrolującego oraz kontrolowanego na poszczególnych etapach różnią się. Na pierwszym etapie (procedura bezpieczeństwa) po stronie kontrolowanego istnieć muszą określone rygory, którym musi się on podporządkować. Powyższy stan całkowitego podporządkowania poleceniom kontrolującego powinien jednak trwać tylko do momentu, gdy funkcjonariusz uzna, że nic mu nie zagraża, a także że zaparkowany pojazd nie stwarza żadnego zagrożenia. Funkcjonariusz powinien poinformować kierującego o ustaniu powyższych rygorów. Na etapie kontroli właściwej (procedura administracyjna) osoba poddana kontroli ruchu drogowego uzyskać powinna konkretne uprawnienia:

- prawo do udostępnienia mu zarejestrowanych wyników pomiaru,
- prawo do udostępnienia dokumentów legalizacyjnych urządzeń i przyrządów,
- prawo do sporządzania notatek, foto notatek, nagrywania dźwięku oraz obrazu całości kontroli.

²⁰ Wniosek wypływający z badań aktowych przeprowadzonych przez autora opracowania.

W rozporządzeniu wykonawczym nie zawarto informacji, że od momentu postawienia kierującemu określonego zarzutu, przestaje on być jedynie pententem, czy też obiektem administracyjnych czynności materialno-technicznych i staje się osobą podejrzaną, a więc osobą, której przysługuje cała paleta działań wynikających z prawa do obrony. Osoba ta zatem nie tylko nie jest zobowiązana do zachowań, na które zezwoli kontrolujący, ale wręcz ma prawo do inicjatywy w zakresie zabezpieczenia materiału dowodowego na miejscu zdarzenia. Kontekst rozporządzenia jest bowiem taki, że sytuacja bezwzględnego podporządkowania kontrolowanego kontrolującemu ma charakter permanentny. A jest to kontekst błędny.

Wykaz literatury

- Grabowski P., *Kontrola ruchu drogowego jako element bezpieczeństwa na drogach*, „Kwartalnik Policyjny” 2017, nr 2.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2001.
- Stefański R., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Lex 2008.
- Tunia A., *Reakcja organu kontroli ruchu drogowego na wykroczenie*, [w:] A. Mezglewski (red.), A. Tunia (red.), M. Skwarzyński (red.), *Ruch drogowy – ochrona danych osobowych, kontrola, prawnokarne następstwa*, Lublin 2015.

Summary

The rights and obligations of drivers of vehicles and the powers of inspection bodies in the light of the new regulations on road traffic control

Key words: traffic, rule of law, drivers.

The purpose of the publication is to assess the actual legal effects caused by the new regulation of 5 November 2019 on road traffic control in the area of the relationship between the inspector and the inspected. Contrary to widespread media views, the new provisions do not contain any revolutionary changes, but merely recite to the state legal order the European Union regulations of 2014 regarding technical inspections of commercial vehicles, or renew the old provisions of the repealed regulation. It is also noted that the new regulation includes several provisions that were issued without statutory delegation and relate to the rights and obligations of drivers. Their legality is therefore questionable.