

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 30 września 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Stanisław Zabłocki (przewodniczący)

SSN Tomasz Artymiuk

SSN Henryk Gradzik

SSN Jerzy Grubba

SSN Piotr Hofmański (sprawozdawca)

SSN Rafał Malarski

SSN Zbigniew Puskarski (sprawozdawca)

Protokolant: Łukasz Majewski

przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Aleksandra Herzoga

w sprawie M. R.,

obwinionej z art. 96 § 3 k.w.

po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w dniu 30 września 2014 r.,

przedstawionego na podstawie art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 499 ze zm.) składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, postanowieniem Sądu Najwyższego w składzie trzech sędziów z dnia 6 maja 2014 r., sygn. akt V KK 403/13 zagadnienia prawnego, które nasunęło poważne wątpliwości co do wykładni prawa:

"Czy wobec treści art. 129b ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz. U z 2012, poz.1137), po zmianie art. 17 § 3 k.p.w., z dniem 31 grudnia 2010r. straż gminna (miejska) uzyskała uprawnienie oskarżyciela publicznego w ujawnionych w trakcie prowadzenia czynności wyjaśniających sprawach o wykroczenie z art. 96 § 3 k.w.?"

podjął uchwałę:

- 1. Na podstawie przepisu art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.), w brzmieniu po nowelizacji ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466), straży gminnej (miejskiej) przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń.**
- 2. Nadaje uchwale moc zasady prawnej.**

UZASADNIENIE

I. Przekazane Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne wyłoniło się w następującej sytuacji procesowej.

Straż Gminna Gminy B. skierowała do Sądu Rejonowego w B. wniosek o ukaranie M. R. za to, że w dniu 16 czerwca 2011 r. jako właściciel/użytkownik pojazdu wbrew obowiązkowi nie udzieliła Straży Gminnej odpowiedzi na skierowane do niej w dniu 28 czerwca 2011 r. pismo z zapytaniem, kto w dniu 16 czerwca 2011 r. o godz. 03:47:03 kierował pojazdem mechanicznym o nr rej. [...], którym to pojazdem popełniono wykroczenie w ruchu drogowym, tj. za czyn z art. 96 § 3 k.w. z zw. z art. 78 ust. 4 i 5 Prawa o ruchu drogowym.

Sąd Rejonowy w B. wyrokiem zaocznym z 5 października 2012 r., sygn. [...], uznał M. R. za winną zarzucanego jej czynu, przyjmując, że miał miejsce w dniu 21 lipca 2011 r. w B. i że stanowi on wykroczenie z art. 96 § 3 k.w.; za to, na podstawie tego przepisu, wymierzył jej karę grzywny w wysokości 150 zł.

Wyrok ten zaskarżyła obwiniona, zarzucając w apelacji m.in. naruszenie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.w., a konkretnie brak skargi uprawnionego oskarżyciela, tj. bezwzględną przyczynę odwoławczą z art. 104 § 1 pkt 7 k.p.w. W konkluzji apelacji obwiniona

wniosła o uchylenie wyroku zaocznego i umorzenie postępowania, ewentualnie o uchylenie go i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania bądź o zmianę wyroku i uniewinnienie.

Po rozpoznaniu apelacji, Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. [...], utrzymał w mocy zaskarżony wyrok.

Kasację od tego wyroku na korzyść obwinionej wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zarzucając Sądowi Okręgowemu w K. rażące i mające istotny wpływ na rozstrzygnięcie naruszenie prawa procesowego, tj. art. 433 § 2 k.p.k. w zw. z art. 109 § 2 k.p.w., polegające na nienależytym rozważeniu przytoczonego wyżej zarzutu apelacji obwinionej, poprzez wyrażenie błędnego poglądu, że w świetle art. 129b p.r.d. w zw. z art. 17 § 3 k.p.w. od dnia 31 grudnia 2010 r. Straż Gminna nabyła uprawnienia do składania wniosków o ukaranie za wykroczenia z art. 96 § 3 k.w., podczas gdy prawidłowa analiza tych przepisów powinna spowodować – ze względu na bezwzględną przyczynę odwoławczą z art. 104 § 1 pkt 7 k.p.w., tj. brak skargi uprawnionego oskarżyciela – uchylenie przez Sąd II instancji zaskarżonego wyroku zaocznego i umorzenie postępowania. W konkluzji kasacji Rzecznik wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz utrzymanego nim w mocy wyroku Sądu I instancji i umorzenie postępowania na podstawie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.w.

Sąd Najwyższy rozpoznający w dniu 6 maja 2014 r. kasację Rzecznika Praw Obywatelskich uznał, że przy jej rozpoznawaniu wyłoniły się poważne wątpliwości co do wykładni prawa i postanowił, na podstawie art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz. U. z 2013, poz. 499 ze zm.), odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego niniejsze zagadnienie prawne.

II. Kluczową kwestią, podniesioną przez Sąd Najwyższy przedstawiający zagadnienie prawne, jest zasadnicza rozbieżność w orzecznictwie Sądu Najwyższego co do wykładni art. 129b ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (j.t. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137; dalej – p.r.d.) i powiązanych z nim przepisów, w tym art. 17 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 106, poz. 1148; w tekście oznaczanej skrótem – k.p.w.), w odniesieniu do możliwości przyznania straży gminnej (miejskiej) kompetencji oskarżyciela publicznego w zakresie ścigania sprawców wykroczeń z art. 96 § 3 k.w.

W uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2014 r. stwierdzono, że najwyższa instancja sądowa kilkakrotnie zajmowała się omawianą problematyką, prezentując w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego przed końcem roku 2010 r. jednolite stanowisko, odmawiające straży gminnej (miejskiej) uprawnień oskarżyciela publicznego w sprawach o omawiane wykroczenie (wtedy kwalifikowane z art. 97). Wskazano jednocześnie, że jeśli chodzi o stan prawny po 31 grudnia 2010 r., kiedy weszła w życie nowelizacja zarówno art. 17 § 3 k.p.w., jak i art. 129b p.r.d., Sąd Najwyższy wypowiadał się w tej kwestii trzykrotnie, zajmując jednak dwa różne stanowiska. W dwóch przypadkach (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. akt III KK 431/13 i III KK 432/13) skład orzekający uznał, że nowela z dnia 29 października 2010 r. nie poszerzyła kręgu podmiotów, wobec których straż gminna (miejska) ma atrybut oskarżyciela publicznego. Natomiast w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. (sygn. akt V KK 378/13) Sąd Najwyższy stwierdził odmiennie, wskazując, że „straży gminnej (miejskiej) przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenie z art. 96 § 3 k.w., popełnione od dnia 31 grudnia 2010 r., jeśli w zakresie swojego działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły to wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie za owo wykroczenie”.

Przedstawiający zagadnienie skład Sądu Najwyższego zwrócił też uwagę na istniejącą w omawianej materii rozbieżność w orzecznictwie sądów powszechnych, która zaowocowała m.in. przekazaniem do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu trzech zagadnień prawnych dotyczących omawianej kwestii (Sąd Okręgowy w Łodzi – pytanie z dnia 14 marca 2014 r., sygn. akt V Kz 106/14; Sąd Okręgowy w Częstochowie – pytanie z dnia 20 marca 2014 r., sygn. akt VII Kz 124/14; Sąd Okręgowy w Świdnicy – pytanie z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt IV Kz 5/14). Sąd Najwyższy zauważył ponadto, że omawiane zagadnienie nie spotkało się dotąd z szerszym odzewem w piśmiennictwie.

Skład trzech sędziów Sądu Najwyższego istoty wyłaniających się wątpliwości upatruje w niejednolitej - w praktyce tego Sądu - wykładni art. 129b ust. 2 p.r.d.

W jednym z powołanych wyżej judykatów (V KK 378/13) Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że możliwość żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, winna być dokonywana w ramach kontroli ruchu drogowego, o którym mowa właśnie w art. 129b ust. 2 p.r.d., a tym samym poszerzeniu uległ krąg podmiotów

objętych tą kontrolą. Natomiast zmodyfikowana treść art. 17 § 3 k.p.w. nadała strażom gminnym status oskarżyciela publicznego wobec tych nowych podmiotów.

W dwóch pozostałych wyrokach (III KK 431/13 i III KK 432/13) Sąd Najwyższy uzasadnił swoje odmienne stanowisko, akcentując przede wszystkim to, że zgodnie z treścią art. 129b ust. 2 p.r.d., także po nowelizacji, strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego jedynie wobec osób wymienionych w pkt 1 i 2 tego przepisu, tj. kierującego pojazdem lub uczestnika ruchu (i – co oczywiste – tylko w sytuacjach tam określonych), a więc że strażnicy gminni (miejscy) nie mają uprawnień kontrolnych w stosunku do właściciela lub posiadacza pojazdu, który jest sprawcą wykroczenia z art. 96 § 3 k.w.

Konkludując wywód na temat zasadności przedstawienia zagadnienia prawnego, Sąd Najwyższy podkreślił też szczególną doniosłość tego zagadnienia dla praktyki wymiaru sprawiedliwości, wynikającą z wielości spraw o takim charakterze rozpoznawanych przez sądy powszechne, a także w postępowaniu kasacyjnym.

III. W pisemnym stanowisku prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o podjęcie uchwały, w myśl której „straż gminna (miejska) w obecnym stanie prawnym nie jest uprawniona do wykonywania uprawnień oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenie z art. 96 § 3 k.w., ujawnionych w trakcie wykonywania czynności wyjaśniających.” Stanowisko to zostało obszernie uzasadnione.

Wywód rozpoczęto od wskazania, że w stanie prawnym przed 31 grudnia 2010 r. niewątpliwy był brak uprawnienia straży gminnej (miejskiej) do kierowania wniosków o ukaranie za wykroczenie polegające na nieudzieleniu przez właściciela bądź użytkownika pojazdu informacji o tym, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie, stypizowane wówczas w art. 97 k.w. w zw. z art. 78 ust. 4 p.r.d. Prokurator przywołał w tym względzie dwa orzeczenia Sądu Najwyższego, w których zajęto takie właśnie stanowisko (postanowienia z dnia 29 czerwca 2010 r., I KZP 8/10, OSNKW 2010, z. 9, poz. 76, oraz z dnia 30 września 2010 r., I KZP 15/10, OSNKW 2010, z. 10, poz. 87), podkreślając, że zostało ono oparte głównie na treści art. 129b ust. 2 p.r.d., ograniczającego zakres omawianego uprawnienia straży gminnych (miejskich) do kierującego pojazdem lub innego uczestnika ruchu. Podkreślił też, że stanowisko Sądu Najwyższego zyskało aprobatę w piśmiennictwie (zob. R. Stefański, Glosa do postanowienia SN z dnia 29 czerwca 2010 r., I KZP 8/10, OSP 2010, nr 12, poz. 127; M. Zbrojewska, Glosa do

postanowienia SN z dnia 29 czerwca 2010 r., I KZP 8/10, System Informacji Prawnej LEX).

Prokurator Prokuratury Generalnej zauważył, że zasadnicze wątpliwości co do omawianego uprawnienia straży gminnych (miejskich) pojawiły się po nowelizacji regulujących tę materię przepisów, dokonanej ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225 poz. 1466). Mocą tej nowelizacji omawiane wykroczenie nieudzielenia przez właściciela lub posiadacza, na żądanie uprawnionego organu, informacji o tym, komu powierzył pojazd w określonym czasie, stypizowano w wyodrębnionym art. 96 § 3 k.w. Co ważniejsze, zmiana dokonana omawianą nowelizacją w art. 129b ust. 3 pkt 7 p.r.d. jednoznacznie przyznaje straży gminnej (miejskiej) uprawnienie do żądania takiej informacji od właściciela i posiadacza pojazdu. Według prokuratora, to rozszerzenie kompetencji nie oznacza jednak, że straż gminna (miejska) uzyskała jednocześnie prawo wykonywania uprawnień oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenie polegające na niezastosowaniu się do takiego żądania.

Zdaniem prokuratora Prokuratury Generalnej, decydujący dla zakresu uprawnień oskarżycielskich straży gminnej (miejskiej) jest przepis art. 17 § 3 k.p.w. Z językowej analizy tego przepisu prokurator wywiódł, że zakres uprawnień oskarżycielskich wskazanych tam organów, w tym straży gminnej (miejskiej), ustawodawca ograniczył do wykroczeń ujawnionych w „zakresie ich działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających”, podkreślając jednocześnie, że użyty spójnik „w tym” oznacza, że „czynności wyjaśniające” muszą mieścić się „w zakresie działania”.

Dalej, poszukując wyznaczonego przez ustawodawcę „zakresu działania” straży gminnej (miejskiej), prokurator odwołał się do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.), a w szczególności do przepisu art. 11 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, który stanowi, że zakres zadań tego organu co do czuwania nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego określają przepisy o ruchu drogowym. Z kolei regulujący tę kwestię przepis art. 129b p.r.d. w ust. 2 pkt 1 i 2 ogranicza uprawnienia straży gminnej (miejskiej) w zakresie ruchu drogowego do kontroli prowadzonej wobec kierujących pojazdem i uczestników ruchu w ściśle określonych tam sytuacjach, nie przewidując żadnych uprawnień w odniesieniu do właściciela lub posiadacza pojazdu. Doprowadziło to prokuratora Prokuratury Generalnej do wniosku, że ujawnianie wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. nie leży „w

zakresie działania” straży gminnej (miejskiej), a zatem – w myśl art. 17 § 3 k.p.w. – nie mają one w tym zakresie uprawnień oskarżyciela publicznego.

Prokurator zauważył jednak, że taki wynik wykładni językowej nie jest oczywisty w świetle niektórych orzeczeń Sądu Najwyższego i wypowiedzi piśmiennictwa, niedwuznacznie sugerujących, iż po nowelizacji straż gminna (miejska) nabyła uprawnienia do oskarżania w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. Skłoniło to prokuratora Prokuratury Generalnej do przedsięwzięcia procesu legislacyjnego, którego owocem jest ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

Z dostępnych materiałów wynika, że pierwotny projekt omawianej ustawy nie przewidywał zmian w art. 17 § 3 k.p.w., zaś zmiany w art. 129b p.r.d. dotyczyły używania i rejestrowania wykroczeń za pomocą urządzeń rejestrujących. Podkomisja nadzwyczajna ds. rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw przedstawiła projekt nowelizacji, który w art. 4 zawierał jednak propozycję nowego brzmienia art. 17 § 3 k.p.w.: „§ 3. Organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania lub w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie”. W toku dalszych prac legislacyjnych zgłoszono poprawki do projektu, przy czym poprawkę odnośnie do proponowanej pierwotnie treści art. 17 § 3 k.p.w. polegającą na nadaniu fragmentowi tego przepisu brzmienia: „...gdy w zakresie swego działania w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia”, określano jako „redakcyjno-legislacyjną”. Poprawka ta została przez Sejm przyjęta.

Podsumowując przebieg procesu legislacyjnego, prokurator Prokuratury Generalnej zauważył, że proponowaną, a następnie przyjętą poprawkę w nowym brzmieniu art. 17 § 3 k.p.w. trudno uznać za „redakcyjną”. Pozostawienie w jego treści spójnika „lub” uprawniałoby wskazane tam organy, w tym straż gminną (miejską), do występowania w charakterze oskarżyciela we wszystkich przypadkach wykroczeń ujawnionych w trakcie czynności wyjaśniających, nie tylko w zakresie ich działania (określonym na polu kontroli ruchu drogowego ramami art. 129b ust. 2 p.r.d.). Zastąpienie słowa „lub” słowami „w tym” przesądza – zdaniem prokuratora – o

ograniczeniu kompetencji oskarżycielskich tylko do „zakresu działania” wymienionych tam organów.

W końcu, prokurator Prokuratury Generalnej rozważył argument natury systemowej, wynikający z wydanego na podstawie art. 95 § 4 k.p.w. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 2011 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 36, poz. 190), którym rozszerzono tę kompetencję m.in. na wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. W uzasadnieniu do projektu tego rozporządzenia można przeczytać: „Przedmiotowe wykroczenie zostało dodane do Kodeksu wykroczeń ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466). Wykroczenie odnosi się do niewskazania, wbrew obowiązkowi na żądanie uprawnionego organu, osoby, której powierzyło się pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Przed wskazaną ww. nowelizacją ustawy, objęte zakresem art. 96 § 3 k.w. wykroczenie karane było na podstawie przepisu art. 97 k.w., jednakże w związku z nowelizacją art. 78 ustawy – Prawo o ruchu drogowym (art. 1 pkt 3 ww. ustawy) celowym jest dodanie tego wykroczenia do katalogu wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych (miejskich) uprawnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego”. Prokurator zauważył, że rozporządzenie to wykracza poza zakres upoważnienia z art. 95 § 4 k.p.w., przepis ten zawiera bowiem warunek, że upoważnienie dla funkcjonariuszy danego organu do nakładania grzywien musi wynikać z innej ustawy. W uzasadnieniu tego rozporządzenia pomyłono zakres czynności, do których uprawnieni są strażnicy gminni (miejscy) w ramach kontroli ruchu drogowego, z zakresem tej kontroli. Błędem też było przywołanie art. 78 p.r.d., gdyż nowelizacja tego przepisu w żaden sposób nie dotyczyła uprawnień straży gminnych (miejskich).

W konkluzji swoich rozważań prokurator Prokuratury Generalnej stwierdził: „Jeśli więc nawet celem zmian dokonanych ustawą z dnia 29 października 2010 r. miało być rozszerzenie uprawnień oskarżycielskich straży gminnych (miejskich), co wszak nie wynika wcale z analizy procesu legislacyjnego, to wykładnia językowa i systemowa nie daje do tego żadnych podstaw.”

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje.

IV. Należy zgodzić się ze stanowiskiem prokuratora Prokuratury Generalnej, co do zaistnienia ustawowych przesłanek udzielenia odpowiedzi na przedstawione

zagadnienie prawne. Udzielenie przez Sąd Najwyższy odpowiedzi możliwe jest pod warunkiem zaistnienia w sprawie przesłanek określonych w art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym, tj. w wypadku, gdy: 1) zagadnienie prawne, którego dotyczy pytanie wyłoniło się w związku z rozpoznaniem przez Sąd Najwyższy kasacji lub środka odwoławczego, 2) zagadnienie to budzi poważne wątpliwości co do wykładni prawa, 3) jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla wydania orzeczenia w sprawie (zob. np. postanowienie SN z dnia 27 stycznia 2009 r., I KZP 24/08, OSNKW 2009, z. 3, poz. 20).

Zagadnienie przedstawione przez Sąd Najwyższy w składzie trzyosobowym wyłoniło się przy rozpoznawaniu kasacji Rzecznika Praw Obywatelskich, a udzielenie odpowiedzi ma znaczenie dla wydania orzeczenia, decyduje bowiem o tym, czy w sprawie zaistniało uchybienie polegające na braku skargi uprawnionego oskarżyciela, będące podstawą kasacyjną z art. 104 § 1 pkt 7 k.p.w.

Sąd Najwyższy podzielił też pogląd prokuratora Prokuratury Generalnej, że przedstawione zagadnienie budzi poważne wątpliwości co do wykładni prawa. Jakkolwiek w uzasadnieniu zagadnienia prawnego, jak i stanowisku prokuratora, zasygnalizowano w ogólnym zarysie pojawiające się rozbieżności interpretacyjne, to - jak się zdaje - szczegółowe ich zestawienie jest niezbędne dla prawidłowego rozstrzygnięcia przedmiotowego zagadnienia.

Zacząć należy od stwierdzenia, że już w stanie prawnym przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 29 października 2010 r., tj. przed dniem 31 grudnia 2010 r., zakres kompetencji straży gminnej względem właściciela oraz posiadacza pojazdu (niebędącego kierującym lub uczestnikiem ruchu) w ramach wykonywanej przez ten organ kontroli ruchu drogowego nie był oczywisty. Po pierwsze, dyskusyjne było wówczas, czy straż gminna władna była żądać od właściciela bądź posiadacza pojazdu informacji o tym, komu powierzył pojazd w danym czasie – wszak przed wspomnianą nowelizacją przepis art. 129b ust. 3 p.r.d. nie wymieniał takiego uprawnienia. Po drugie, wątpliwe było też, czy w razie nieudzielenia (mimo żądania) tego rodzaju informacji przez właściciela lub posiadacza pojazdu – co stanowiło wówczas wykroczenie z art. 97 k.w. w zw. z art. 78 ust. 4 p.r.d. – straż gminna miała w tym zakresie uprawnienia oskarżyciela publicznego, tj. czy mogła kierować do sądu wniosek o ukaranie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym ówczesnego stanu prawnego przeważał pogląd, w myśl którego straż gminna nie mogła żądać od właściciela bądź

posiadacza pojazdu informacji o tym, komu powierzył pojazd w określonym czasie (tak np. wyrok z dnia 15 marca 2011 r., V KK 39/11, Biuletyn Prawa Karnego 2011, nr 5, s. 28; wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., II KK 90/13, LEX nr 1299163; odmiennie w wyroku z dnia 14 listopada 2011 r., V KK 252/11, LEX nr 1095971). Jednocześnie wypowiedział się Sąd Najwyższy co do uprawnień oskarżycielskich straży gminnej, stwierdzając kilkakrotnie, że organ ten nie ma uprawnień do ścigania, tj. wnoszenia o ukaranie za wykroczenie polegające na nieudzieleniu przez właściciela lub posiadacza pojazdu przedmiotowej informacji (zob. powołane wcześniej postanowienia: z dnia 29 czerwca 2010 r., I KZP 8/10, oraz z dnia 30 września 2010 r., I KZP 15/10; nadto wyrok z dnia 25 maja 2010 r., III KK 116/10, LEX nr 583855; wyrok z dnia 15 marca 2011 r., V KK 39/11, LEX nr 784285; wyrok z dnia 17 maja 2011 r., III KK 118/11, LEX nr 811852; wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., II KK 90/13, LEX nr 1299163). Głównym powodem zajęcia przez najwyższą instancję takiego stanowiska było brzmienie art. 17 § 3 k.p.w., który zawężył oskarżycielskie uprawnienia straży gminnej do wykroczeń ujawnionych „w zakresie swego działania”. Z kolei z zestawienia przepisów art. 11 ust 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych oraz art. 129b ust. 2 p.r.d. wynikało, że zadania te, w zakresie kontroli ruchu drogowego są ograniczone do kontrolowania kierujących i innych uczestników ruchu drogowego (w określonych tam bliżej sytuacjach), a nie do właściciela bądź posiadacza pojazdu (zob. postanowienie SN I KZP 15/10).

Jak to odnotował prokurator Prokuratury Generalnej, powyższe stanowisko i argumentacja Sądu Najwyższego spotkały się z aprobatą w piśmiennictwie (zob. R. A. Stefański, Przegląd uchwał Izby Karnej oraz Izby Wojskowej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2010 r., WPP 2011, nr 2, s. 103; K. Dąbkiewicz, Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2010 r., III KK 116/10, Paragraf na Drodze 2010, nr 11, s. 5; M. Zbrojewska, Glosa do postanowienia SN z dnia 29 czerwca 2010 r., I KZP 8/10, System Informacji Prawnej LEX).

Jednakże pojawiła się też krytyka, wskazująca przede wszystkim na argumenty natury funkcjonalnej (zob. A. Skowron, Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2010 r., III KK 116/10, Paragraf na Drodze 2010, nr 10, s. 11). Wymieniony autor zauważył, że tok rozumowania Sądu Najwyższego prowadzić może do sytuacji absurdalnych, w których straż gminna nie może ścigać innych wykroczeń drogowych ujawnionych w ramach prowadzonych przez siebie czynności (np. nieprawidłowego

parkowania ujawnionego przy wykonywaniu czynności w zakresie ochrony obiektów komunalnych). Wyraził też obawy, czy Policja będzie należycie wywiązywać się z roli oskarżyciela w sprawach, w których straż gminna została uznana za nieuprawnioną. Zakwestionował główny argument Sądu Najwyższego, stwierdzając, że wykroczenie właściciela bądź posiadacza pojazdu odmawiającego udzielenia odpowiedzi na pytanie, komu pojazd powierzył, „pozostaje w oczywistym, ścisłym związku z wykroczeniem drogowym”. W końcu, autor wyraził pogląd, że „podstawowym warunkiem nabycia przez straż miejską uprawnień oskarżycielskich w sprawach o wykroczenia jest ujawnienie wykroczenia, i jeżeli następuje to w związku z wykonywaniem czynności mieszczących się w »zakresie działania«, to nie sposób twierdzić, że dany organ nie nabywa praw oskarżyciela publicznego” (*ibidem*, s. 13-14; zob. też A. Skowron, Straż gminna „w Sądzie Najwyższym”, Paragraf na Drodze 2013, nr 12, s. 7; tegoż, Glosa do wyroku SN z dnia 18 października 2011 r., IV KK 237/11, System Informacji Prawnej LEX).

Tezy powyższe spotkały się z polemiką ze strony innego autora, który zauważył, że ten pierwszy autor przy wykładni art. 17 § 3 k.p.w. nietrafnie położył główny nacisk na sformułowanie „ujawnia wykroczenia”, pomijając jednocześnie implikacje wynikające ze zwrotu „w zakresie działania”. Dalej polemista zauważył, że nietrafne jest utożsamianie „zakresu działań” z zadaniami danego organu, zaś będący przedmiotem zainteresowania zakres działań straży gminnej jest określony ściśle przez art. 129b p.r.d. (zob. K. Dąbkiewicz, Ponownie o oskarżycielskich uprawnieniach straży gminnych w sprawach o wykroczenia z art. 97 k.w. w związku z art. 78 ust 4 p.r.d., Paragraf na Drodze 2011, nr 3, s. 5 i n.).

V. Jak już wspomniano, powyższy stan prawny uległ zmianie z dniem 31 grudnia 2010 r., a zmiana ta, dokonana mocą przywołanej już ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, jest w ocenie Sądu Najwyższego kluczowa dla rozstrzygnięcia niniejszego zagadnienia prawnego. Po pierwsze, wykroczenie polegające na nieudzieleniu przez właściciela bądź posiadacza pojazdu informacji o tym, komu powierzył pojazd w danym czasie, zostało odtąd stypizowane w art. 96 § 3 k.w. Po drugie, art. 1 pkt 6 lit b) tej ustawy dodał do art. 129b ust 3 p.r.d. przepis pkt 7, jednoznacznie przyznający straży gminnej (miejskiej) prawo „żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.” Po trzecie, przepis art. 4 pkt 1 noweli nadał art. 17

§ 3 k.p.w. brzmienie: „Organom administracji rządowej i samorządowej, organom kontroli państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie.”

Dla pełnego obrazu dokonanych zmian normatywnych dodać należy też, że w dniu 16 lutego 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie (Dz. U. Nr 36, poz. 190) zmieniające rozporządzenie z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2026). Po tej zmianie przepis § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wymienia art. 96 § 3 k.w. wśród wykroczeń, za które strażnicy gminni (miejscy) mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego.

VI. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przedstawionego Sądowi Najwyższemu w składzie siedmioosobowym zależy w całości od interpretacji przepisów art. 17 § 3 k.p.w. oraz art. 129b p.r.d., w kontekście opisanych wyżej zmian normatywnych, z uwzględnieniem wyników wykładni funkcjonalnej i systemowej. Z pewnością nie można też pominąć, uznawanej za wiodącą, wykładni językowej. Wydaje się jednak celowe w pierwszej kolejności w ramach wykładni historycznej poddać analizie przebieg procesu uchwalania ustawy nowelizacyjnej z dnia 29 października 2010 r. – po to, by wykazać, że wbrew pogładowi prokuratora Prokuratury Generalnego, analiza ta prowadzi do wniosku, iż celem dokonanych tą ustawą zmian było m.in. rozszerzenie uprawnień oskarżycielskich straży gminnych (miejskich).

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw został zgłoszony przez sejmową Komisję Infrastruktury (tzw. projekt komisyjny, a w istocie poselski – zob. art. 118 ust. 1 Konstytucji RP), zaś pracowała nad nim także Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych. Jak to zauważył prokurator, nie przewidywał on zmian w art. 17 § 3 k.p.w., natomiast zmiany w art. 129 b p.r.d. dotyczyły rejestrowania wykroczeń drogowych za pomocą urządzeń rejestrujących. W związku z tym uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej nie poruszało zagadnienia uprawnień oskarżycielskich straży gminnej (miejskiej). Projekt skierowano do prac w wymienionych komisjach, a następnie do powołanej Podkomisji nadzwyczajnej. Podkomisja przedstawiła projekt ustawy o zmianie ustawy

– Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, odbiegający od projektu pierwotnie zgłoszonego, m.in. w art. 4 zawierał on propozycję nowego brzmienia art. 17 § 3 k.p.w. Przepis ten miał stanowić, że „organom administracji państwowej i kontroli samorządu terytorialnego oraz strażom gminnym (miejskim) uprawnienia oskarżyciela publicznego przysługują tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania lub w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie”, zatem brzmienie obowiązujące zostałyby uzupełnione o sformułowanie „lub w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających”. Taka treść art. 17 § 3 k.p.w. została zamieszczona w projekcie ustawy nowelizacyjnej, załączonym do przedłożonego Sejmowi w dniu 23 września 2010 r. sprawozdania Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Infrastruktury. Nie ulega wątpliwości, także dla prokuratora Prokuratury Generalnej, iż takie ujęcie proponowanego przepisu wskazywało na wolę jego twórców nadania określonym organom oraz straży gminnej (miejskiej) szerokich uprawnień oskarżycielskich w sprawach o ujawnione przez nie wykroczenia. Zastosowanie słowa „lub” (mylnie nazywane przez prokuratora alternatywą rozłączną), pozwala bowiem przyjąć, że podmioty te mogłyby występować w charakterze oskarżyciela nie tylko w sprawach o wykroczenia, które ujawniły w zakresie swojego działania (w przypadku straży gminnej określonym na polu kontroli ruchu drogowego ramami art. 129 b ust. 2 p.r.d.), ale też w sprawach o wykroczenia, które ujawniły w trakcie prowadzonych wszelkich czynności wyjaśniających, również podejmowanych poza zakresem wymienionym w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, który, wobec użycia w tym przepisie określenia „w szczególności”, nie jest zamknięty.

W toku dalszych prac legislacyjnych doszło do korekty proponowanego brzmienia art. 17 § 3 k.p.w. Podczas drugiego czytania projektu przedmiotowej ustawy na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 6 października 2010 r. poseł Jarosław Stolarczyk zgłosił trzy poprawki do projektu, zaznaczając wyraźnie, że „dwie z nich mają charakter redakcyjno-legislacyjny, jedna jest merytoryczna”. Poprawką „redakcyjno-legislacyjną” miał zostać objęty m.in. projekt zmiany art. 17 § 3 k.p.w. Po ponownym skierowaniu projektu ustawy nowelizacyjnej do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Infrastruktury, na posiedzeniu tychże w dniu 6 października 2010 r. szersza dyskusja wywiązała się jedynie w odniesieniu do poprawki nr 3, uznawanej przez posłów za merytoryczną, a dotyczącej wydłużenia okresu, w jakim na sprawcę wykroczenia można nałożyć

mandat karny. Dwie pozostałe poprawki, w tym poprawka nr 2, polegająca na zastąpieniu w projektowanym brzmieniu art. 17 § 3 k.p.w. wyrazu „lub” wyrazami „w tym”, zostały określone przez posła Janusza Dzieciola jako „poprawki redakcyjne”, z przewidywaniem, że „nie będą wzbudzały kontrowersji”. W istocie, wymienione komisje przyjęły je bez żadnych uwag i dyskusji. Przy takim postrzeganiu poprawki przez posła inicjującego zmianę, jak też przez innych posłów prowadzących prace w komisjach, jest oczywiste, że nie dążyli oni do merytorycznej zmiany pierwotnie projektowanego art. 17 § 3 k.p.w., w szczególności nie uważali, że zakres uprawnień oskarżycielskich straży gminnej (miejskiej) ulegnie ograniczeniu w wyniku zastąpienie wyrazu „lub” wyrazami „w tym”.

Dalszy przebieg prac ustawodawczych każe przyjąć, że ten pogląd odnosi się też do ustawodawcy, tj. do Sejmu *in gremio*. Podczas trzeciego czytania na plenarnym posiedzeniu Sejmu w dniu 8 października 2010 r. poseł - sprawozdawca Krzysztof Tchórzewski w następujący sposób przedstawił treść zgłoszonych do projektu poprawek: „Pierwsza poprawka zawęży zakres przedmiotowy rejestracji przez urzędzenia rejestrujące, chodzi tu o miejsce popełnienia przestępstwa, ponieważ realizacja tego znacznie zawężyłaby grono wykonawców. Druga poprawka (dotycząca art. 17 § 3 k.p.w. – uwaga SN) jest legislacyjna. Trzecia poprawka – komisje postanowiły, że z 60 do 90 dni wydłuży się okres postępowania mandatowego. Poprawka zgłoszona w drugim czytaniu wydłuży ten okres do 180 dni. Komisje w dniu wczorajszym (powinno być: przedwczorajszym – uwaga SN) na swoim posiedzeniu zarekomendowały przyjęcie wszystkich trzech poprawek”. Nie odnotowano żadnych wypowiedzi posłów, zwłaszcza zgłaszających pytania bądź wątpliwości w odniesieniu do przedstawionego przez posła – sprawozdawcę rozumienia zmian wprowadzonych do pierwotnego projektu ustawy zmieniającej. Przed głosowaniem poprawki Marszałek Sejmu wskazał, że „w poprawce drugiej do art. 17 § 3 wnioskodawcy proponują, aby uprawnienia oskarżyciela publicznego organom, o których mowa w tym przepisie, przysługiwały tylko wówczas, gdy w zakresie swego działania, w tym w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających, ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie”. Projekt art. 17 § 3 k.p.w. w tej postaci został przyjęty jednogłośnie, przez 405 głosujących posłów (wszystkie informacje ze strony internetowej: sejm.gov.pl). I w tym wypadku trzeba przyjąć, że oddali oni głos w przeświadczeniu, utwierdzonym wyjaśnieniem posła - sprawozdawcy, że wprowadzenie do art. 17 § 3 k.p.w. sformułowania „w tym” w

miejsce pierwotnie proponowanego słowa „lub” nie jest zmianą merytoryczną, prowadzącą do innego niż początkowo zakładano uregulowania zagadnienia uprawnień oskarżycielskich wymienionych w przepisie podmiotów.

Za takim odkodowaniem woli prawodawcy przemawia też sam fakt zmiany art. 17 § 3 k.p.w. Wspomniano już, że przed nowelizacją z 29 października 2010 r., która wprowadziła do Kodeksu wykroczeń art. 96 § 3, przyjmowano, chociaż nie bez wyjątków, że przepis art. 17 § 3 k.p.w. nie dopuszcza straży gminnej do pełnienia roli oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenie z art. 97 k.w., który to przepis, jak nadmieniono, uznawano za podstawę ukarania osoby, która odmówiła wskazania, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania. W takim razie trzeba przyjąć (trudno bowiem znaleźć inne wytłumaczenie przeprowadzonej nowelizacji), iż zmiana wspomnianego przepisu miała na celu właśnie rozszerzenie uprawnień oskarżycielskich m.in. straży gminnej (miejskiej). W przeciwnym razie jej wprowadzenie byłoby zbędne i niezgodne z założeniem, że ustawodawca postępuje racjonalnie.

Rozszerzenie to było logicznym następstwem uzupełnienia art. 129b ust. 3 p.r.d. o punkt 7, dający strażnikom gminnym (miejskim) prawo „żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”. Rozwiązanie zakładające brak możliwości prowadzenia przez straż gminną (miejską) dalszych czynności i konieczność przekazania ich Policji w wypadku, kiedy adresat żądania nie zastosuje się do niego, trzeba by uznać za rażąco nefunkcjonalne. W wypowiedziach literatury i orzecznictwa dotyczących omawianego zagadnienia podnoszono, że jednoznaczne (w stanie prawnym po 30 grudnia 2010 r.) przyznanie straży gminnej prawa żądania informacji o osobie, której właściciel bądź posiadacz powierzył pojazd, rozstrzyga o tym, że organ ten posiada też prawo oskarżania w sprawie wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. (zob. R. A. Stefański, Wykroczenie niewskazania osoby, której powierzono pojazd do kierowania lub używania, Paragraf na Drodze 2011, nr 3, s. 41; wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 5 września 2013 r., IV Ka 760/13, wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 29 maja 2014 r., IV Ka 338/14, wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2014 r., VIII Kz 390/14, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych – <http://orzeczenia.ms.gov.pl/>). Pogląd przeciwny może bazować na wskazaniu, że w systemie prawa nierzadkie są sytuacje, w których organ władzy publicznej co prawda może żądać od jednostki określonego przepisem zachowania,

czy też nawet uprawniony jest do kontroli wywiązania się z niego, to jednak nie jest uprawniony do stosowania sankcji za ujawnione niewywiązanie się z niego, czy choćby do inicjowania postępowania w tym przedmiocie. Trzeba jednak mieć też na uwadze, że gdy ustawa dotycząca organów o kompetencjach kontrolnych, np. Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Weterynaryjnej, zawiera przepisy o wykroczeniach, organy te zazwyczaj mają, na zasadzie art. 17 § 3 k.p.w., uprawnienia oskarżycielskie.

Nie bez znaczenia jest też fakt, że w kontekście określenia uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego wynikających z dodania do p.r.d. art. 129g w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej wyrażono przekonanie, że „dzięki temu nastąpi istotne odciążenie kilkuset funkcjonariuszy Policji obecnie zaangażowanych »za biurkiem« do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów”. Nie sposób wobec tego przyjąć, że projektodawcy ustawy oraz uchwalający ją posłowie dopuszczali możliwość, iż funkcjonariuszom tym zostanie zlecone, z oczywistą szkodą dla szybkości postępowania, wykonywanie innej czynności biurowej, polegającej na sporządzaniu w oparciu o materiały dostarczane przez straże gminne (miejskie) wniosków o ukaranie osób, które nie zastosowały się do wezwania skierowanego do nich przez strażnika na podstawie art. 129b ust. 3 pkt 7 p.r.d.

VII. Wyżej wspomniano, że prokurator Prokuratury Generalnej wyraził pogląd, iż gdyby w toku prac legislacyjnych prowadzonych w związku ze zgłoszoną w 2010 r. inicjatywą zmiany p.r.d. i innych ustaw zostało utrzymane pierwotnie proponowane brzmienie art. 17 § 3 k.p.w., tj. nadające określonym organom uprawnienia oskarżyciela publicznego wtedy, gdy „w zakresie swego działania lub w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających ujawniły wykroczenia i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie”, to należałoby uznać, że organy te mogłyby występować w charakterze oskarżyciela we wszystkich przypadkach wykroczeń, które ujawniły w trakcie prowadzenia przez siebie czynności wyjaśniających, nie tylko zaś w zakresie swojego działania. Ponieważ wykazano już w niniejszym uzasadnieniu, że czytelnym zamiarem prawodawcy było nadanie organom wymienionym w art. 17 § 3 k.p.w. szerokich uprawnień oskarżycielskich, wypada rozważyć, czy wykładnia językowa tego przepisu w wersji uchwalonej wyklucza – jak twierdzi prokurator Prokuratury Generalnej – takie jego rozumienie, jakie zakładano w toku prac ustawodawczych. Motywując swe zapatrywanie, prokurator wskazał, że zgodnie z zasadami języka

ogólnego, jeżeli coś istnieje lub odbywa się w jakiejś dziedzinie, to do niej należy (M. Bańko [red.], Słownik języka polskiego, Warszawa, 2007, t. 5, s. 524). Użyte ostatecznie w tekście przepisu określenie „w tym” oznacza zatem, że ujawnienie wykroczeń może nastąpić również „w trakcie prowadzonych czynności wyjaśniających”, lecz czynności te muszą mieścić się w zakresie działania wymienionych organów. Powyższa argumentacja ma szczególną wagę, bowiem, jak wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, wykładnia celowościowa i systemowa nie powinna negować jednoznacznego wyniku poprawnie dokonanej wykładni językowej i prowadzić do niedopuszczalnego wykreowania mocą orzeczenia sądowego pożądanej, ale nie wyrażonej w przepisie, normy prawnej (zob. np. uzasadnienie uchwały z dnia 1 marca 2007 r., III CZP 94/06, OSNC 2007, z. 7-8, poz. 95).

Rzecz jednak w tym, że wnioskowanie prokuratora Prokuratury Generalnej w ramach wykładni językowej wydaje się zbyt kategoriyczne. Zbędne jest przywoływanie wydawnictw słownikowych, by stwierdzić, że zwrot „w tym” ma, w zależności od kontekstu, w jakim występuje, wiele znaczeń. Z pewnością, gdy jest poprzedzony pojęciem oznaczonym liczbowo, musi być rozumiany jako wskazujący, że pojęcie po nim następujące zawiera się w tym pierwszym (np. „uczestnikom zawodów rozdano 60 medali, w tym 20 złotych”). Niekiedy jednak omawiany zwrot jest używany nie tyle jako wskazujący, że „coś” mieści się w „czymś”, czy na stosunek nadrzędności pojęcia użytego jako pierwsze względem kolejnego, ale w znaczeniu doprecyzowania określonego zwrotu, co odpowiadałoby użyciu słów „również”, „także”, „włącznie z”, „w szczególności” (np. „bukiet złożony był z kwiatów różnobarwnych, w tym czerwonych”). Treść art. 17 § 3 k.p.w. nie wyklucza, że zawarte w nim sformułowanie „w tym” może być tak właśnie rozumiane (zob. też A. Skowron, Kontrowersje wokół oskarżycielskich uprawnień Inspekcji Transportu Drogowego, Paragraf na Drodze 2013, nr 3, s. 39; tegoż, Glosa do wyroku SN z dnia 12 grudnia 2013 r., III KK 431/13, System Informacji Prawnej LEX), a w konsekwencji pozostawać w zgodzie, co wcześniej wykazano, z wykładnią historyczną i celowościową.

Ważniejsza jest jednak okoliczność, że zarówno prokurator Prokuratury Generalnej i, jak się wydaje, te sądy, które wyrażały pogląd, iż nowela z 29 października 2010 r. nic nie zmieniła w kwestii dopuszczalności występowania straży gminnych (miejskich) w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o

wykroczenia z art. 96 § 3 k.w., nieprawidłowo utożsamiają „zakres działania” straży gminnej (miejskiej), którym posługuje się art. 17 § 3 k.p.k., z pojęciem „zadania” straży, które to są określone w art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, a jednym z nich (pkt 2) jest „czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym przepisami o ruchu drogowym”. W takim ujęciu zakres działania straży jest ograniczony do sfery określonej w art. 129b ust. 2 p.r.d. (podmiotowo – do kierującego pojazdem i uczestnika ruchu drogowego, przedmiotowo – do naruszeń wskazanych w tej normie przepisów ruchu drogowego), zatem poza nim sytuuje się podejmowanie działań o charakterze represyjnym wobec sprawców wykroczeń, które nie stanowią naruszenia określonych przepisów przez kierujących pojazdami lub uczestników ruchu, choćby zostały ujawnione przy wykonywaniu przez straż ustawowych uprawnień ukierunkowanych na ustalenie sprawcy wykroczenia drogowego, w tym uprawnienia polegającego na żądaniu od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd.

Sąd Najwyższy orzekający w składzie powiększonym za trafną uznał koncepcję, w myśl której do zakresu działania straży gminnej (miejskiej), co jest pojęciem nader szerokim, należą zarówno jej ustawowe zadania (cele), jak i czynności, do których ustawa upoważnia strażę, zmierzające do realizacji tych zadań. W ustawie o strażach gminnych zostały one ujęte w art. 12 ust. 1, a w p.r.d. – w art. 129b ust. 3. Nadane strażnikowi tym przepisem (pkt 7) upoważnienie do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie, należy postrzegać jako uprawnienie do podejmowania szczególnego rodzaju czynności wyjaśniającej, ukierunkowanej na wykrycie sprawcy wykroczenia drogowego, najczęściej ujawnionego i zarejestrowanego za pomocą odpowiedniego urządzenia technicznego. W przypadku niewskazania przez adresata żądania osoby, której powierzył pojazd, dochodzi do zaistnienia wykroczenia z art. 96 § 3 k.w., które straż gminna (miejska) ujawnia właśnie w ramach prowadzonej czynności wyjaśniającej, należącej do zakresu jej działania. W konsekwencji dochodzi do spełnienia określonego w art. 17 § 3 k.p.w. warunku nabycia przez straż uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wymienione wykroczenie. Niewątpliwie uprawnienie strażnika określone w art. 129b ust. 3 pkt 7 p.r.d. ma zakotwiczenie nie tylko w tym przepisie, ale też w art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy o strażach gminnych, który mówi o prawie strażnika m.in. do dokonywania czynności wyjaśniających – w trybie i zakresie określonych w k.p.w.

W podsumowaniu należy zatem wskazać, że nie ma podstaw do utożsamiania pojęć „zakres działania” i „zakres zadań” straży, bowiem inna jest ich zawartość semantyczna. Pierwsze z nich ma szerszą pojemność i oznacza zespół czynności straży, przewidzianych przez prawo, a ukierunkowanych na realizację ustawowych zadań. Podejmowanie tych czynności jest warunkiem wypełniania przez tę formację powierzonych jej zadań. W art. 17 § 3 k.p.w. ustawodawca odwołał się *expressis verbis* do „zakresu działania”. Nie powinno być wątpliwości, że ustawowe działania straży gminnej (miejskiej) to zespół czynności podejmowanych w granicach wszystkich norm kompetencyjnych, z których korzystają strażnicy w realizowaniu swoich zadań. Zakres działań oznacza pełne spektrum czynności straży, do których ustawa je uprawnia, nie tylko finalnie i bezpośrednio realizujących zadania ustawowe, ale również tych, które są konieczne do ich osiągnięcia. Jednym z działań zmierzających do ustalenia tożsamości sprawcy naruszającego przepisy ruchu drogowego, a w następstwie do pociągnięcia go do odpowiedzialności za wykroczenie drogowe, pozostające w sferze pełnienia przez strażnicę kontroli ruchu drogowego, jest wezwanie właściciela lub posiadacza pojazdu do wskazania, komu powierzył pojazd. Takie spojrzenie na rozpatrywane zagadnienie pozwala uznać, że omawiana wcześniej poprawka w zakresie treści art. 17 § 3 k.p.w. była rzeczywiście poprawką jedynie redakcyjną, która prawidłowo oddała relację podejmowanych przez straż gminną (miejską) czynności wyjaśniających do zakresu działania straży – przez wskazanie, że czynności wyjaśniające leżą w tym zakresie.

VIII. Przepis art. 129b p.r.d. całościowo reguluje kompetencje straży gminnej (miejskiej) w odniesieniu do kontroli ruchu drogowego. W ust. 2 przepis ten określa zakres podmiotowy, a także przedmiotowy, sprawowanej przez straż gminną kontroli ruchu drogowego, tj. wskazuje, kogo straż gminna ma prawo kontrolować, oraz pod kątem przestrzegania jakich przepisów ruchu drogowego. Dotyczy to:

1) kierującego pojazdem:

a) niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym,

b) naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego;

2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy o:

a) zatrzymaniu lub postoju pojazdów,

b) ruchu motorowerów, rowerów, wózków rowerowych, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt,

c) ruchu pieszych.

Kolejny przepis w art. 129b p.r.d., czyli ust. 3, wylicza uprawnienia straży gminnej, służące wykonywaniu kontroli ruchu drogowego „w zakresie, o którym mowa w ust. 2”, w tym w pkt 7 prawo „żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.” Ostatni przepis ust. 4 reguluje kompetencję do posługiwania się przez straż gminną urządzeniami rejestrującymi, potocznie zwanymi fotoradarami.

Pogląd o braku uprawnień straży gminnej (miejskiej) do oskarżania w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. bazuje m.in. na założeniu, że zakres działania straży gminnej na niwie kontroli ruchu drogowego określa wyczerpująco uregulowanie art. 129b ust. 2 p.r.d., zaś treść tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że wykonywanej przez strażników kontroli ruchu drogowego podlegają wyłącznie, i to w ograniczonym zakresie, kierujący pojazdem oraz uczestnik ruchu. Skoro zaś określony w art. 129b ust. 2 p.r.d. zakres podmiotowy i przedmiotowy dopuszczalnej kontroli determinuje zakres korzystania przez strażników z uprawnień przewidzianych w art. 129b ust. 3 p.r.d., to nasuwa się wniosek, że sprawca wykroczenia z art. 96 § 3 k.w. znajduje się poza zakresem podmiotowym oraz przedmiotowym tego przepisu. Natomiast korzystanie przez strażników gminnych (miejskich) z upoważnienia do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd (art. 129b ust. 3 pkt 7 p.r.d.), dopuszczalne jest tylko jako czynność służąca pozyskaniu informacji o sprawcy popełnionego wykroczenia, albowiem tylko wobec tego sprawcy wolno im, zgodnie z art. 129b ust. 2 p.r.d., wykonywać kontrolę ruchu drogowego. W konsekwencji uprawnienie to nie może być wykorzystane jako czynność otwierająca w perspektywie drogę do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec osoby, która będąc właścicielem lub posiadaczem pojazdu odmawia udzielenia żądanej informacji.

Rzecz nie wydaje się jednak tak jednoznaczna, o czym świadczy treść art. 129b ust. 3 pkt. 5 lit. a i b. i pkt 6 p.r.d. Pierwszy z wymienionych przepisów (lit. a) wskazuje, że strażnik w ramach kontroli ruchu drogowego wobec kierującego pojazdem i uczestnika może też podejmować czynności (co prawda ograniczające się tylko do wydawania poleceń) wobec „osoby, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu”. Wypada przyjąć,

że chodzi o każdą osobę, a nie tylko kierującego pojazdem lub uczestnika ruchu, zwłaszcza że w art. 129b ust. 3 pkt 5 lit. b jest już mowa o „kontrolowanym uczestniku ruchu”, które to określenie mogłoby też zostać użyte w przepisie oznaczonym lit. a. Z kolei art. 129b p.r.d. w ust. 3 pkt 6 daje strażnikowi upoważnienie do „sprawdzenia wykonania obowiązków określonych w art. 78 ust. 2 p.r.d.”, który to przepis nakłada na właściciela pojazdu zarejestrowanego obowiązek zawiadomienia w terminie 30 dni starosty o nabyciu lub zbyciu pojazdu oraz o zmianie stanu faktycznego wymagającej zmiany danych zamieszczonych w dowodzie rejestracyjnym. Widać zatem wyraźnie, że przepis ten rozszerza pod względem przedmiotowym uprawnienia strażników określone w ust. 2 art. 129b p.r.d., skoro uprawnia ich do kontroli ruchu drogowego nie tylko w aspekcie naruszenia przepisów tego ruchu (kontrola wykonania obowiązku z art. 78 ust. 2 p.r.d. nie ma nic wspólnego z tym naruszeniem), a ta sama uwaga odnosi się do art. 129b ust. 3 pkt 2, uprawniającego strażnika do sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem (nieposiadanie przez uczestnika ruchu takich dokumentów nie jest wykroczeniem, o którym mowa w art. 129 ust. 2 p.r.d., lub choćby mającym z nim bezpośredni związek). Jeśli zatem podmiotowy i przedmiotowy zakres art. 129b ust. 2 p.r.d. jest uzupełniony przepisami ust. 3, wypada przyjąć, że nie tylko ust. 2 tego artykułu określa uprawnienia straży miejskiej w zakresie kontroli ruchu drogowego.

Przemawia za takim wnioskowaniem również okoliczność, że jeśli przyjąć, iż zakres podmiotowy dopuszczalnej kontroli determinuje zakres korzystania przez strażników gminnych (miejskich) z uprawnień określonych w art. 129b ust. 3 p.r.d., to w konsekwencji należałoby uznać, że czynność przyznana im w pkt 7 jest ograniczona do sytuacji, gdy właściciel lub posiadacz pojazdu jest jednocześnie kierującym pojazdem lub uczestnikiem ruchu, bowiem tylko wtedy czynność ta byłaby wykonywana „w ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w ust. 2”. Takie rozwiązanie jawiłoby się jako zgoła irracjonalne i upoważniające strażnika do żądania od właściciela (posiadacza) pojazdu nie tyle wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, ile do poinformowania, czy w oznaczonym czasie kierował pojazdem lub go używał. Inaczej mówiąc, w grę wchodziłoby jedynie stawianie kierującemu pojazdem lub uczestnikowi ruchu pytania, czy był on rzeczywiście kierującym i czy powierzył sobie pojazd do kierowania lub używania.

IX. W toku prowadzonych rozważań nie można pominąć rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.). Po korekcie dokonanej w tym akcie prawnym rozporządzeniem tegoż Ministra z dnia 16 lutego 2011 r. (Dz. U. Nr 36, poz. 190), przepis § 2 ust. 1 pkt 1 upoważnia strażników gminnych do nakładania mandatem karnym kary grzywny m.in. za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. (w przypadku tego wykroczenia z reguły będzie chodziło o mandat zaoczny). Zgodnie z art. 99 k.p.w. również to uprawnienie otwiera straży miejskiej drogę do wystąpienia do sądu z wnioskiem o ukaranie. Chociaż prokurator Prokuratury Generalnej podniósł, że w tym zakresie omawiane rozporządzenie wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 95 § 4 k.p.w., jednak przedstawione wcześniej względy każą krytycznie odnieść się do tego poglądu.

XI. Na zakończenie warto zaznaczyć, że wyrażony w uchwale pogląd, iż w określonych warunkach straż gminna (miejska) jest uprawnionym oskarżycielem publicznym w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 k.w., nie odbiega od stanowiska, które w tej materii wyraził nie wprost, niemniej jednak w sposób czytelny, Trybunał Konstytucyjny, który na pytanie prawne jednego z sądów, rozpoznającego sprawę osoby obwinionej przez straż miejską o wymienione wykroczenie, wyrokiem z dnia 12 marca 2014 r., P 27/13, OTK-A 2014, nr 3, poz. 30, orzekł o zgodności z Konstytucją RP przepisu art. 96 § 3 k.w. Trybunał przeprowadził analizę dopuszczalności pytania, dochodząc do przekonania, iż zachodzą wszelkie warunki do jego merytorycznego rozpoznania, w tym, że od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem (art. 193 Konstytucji RP). Niewątpliwie, w razie przyjęcia, że straż miejska nie jest w tej sprawie uprawnionym oskarżycielem, zająłby w tej materii inne stanowisko, wskazując, że powinnością sądu jest umorzenie postępowania na podstawie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.w. Również uczestniczący w tym postępowaniu Prokurator Generalny nie podniósł, że takie orzeczenie powinien wydać sąd występujący z pytaniem prawnym.

Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że „art. 96 § 3 k.w. znajduje zastosowanie w sprawie rozpatrywanego przez pytający sąd wniosku Straży Miejskiej o ukaranie obwinionego za odmowę wskazania, komu powierzył do kierowania lub używania swój pojazd (przesłanka funkcjonalna)”. Nie można przy tym uznać, iż Trybunał zupełnie pominął kwestię, czy postępowanie w sprawie zawisłej przed sądem

występującym z pytaniem prawnym zostało zainicjowane skargą uprawnionego oskarżyciela, jako że stwierdził, iż „na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1383) strażnik, wykonując kontrolę ruchu drogowego ma prawo do: »nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia« oraz »dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia«. To znaczy, że organ straży miejskiej, podobnie jak organ Policji, po odmowie właściciela (posiadacza) pojazdu wskazania, kto kierował pojazdem w momencie zarejestrowania przez fotoradar przekroczenia dopuszczalnej prędkości, kończy postępowanie mandatowe o popełnienie wykroczenia określonego w art. 92a k.w. i wszczyna postępowanie mandatowe o popełnienie wykroczenia określonego w art. 96 § 3 k.w.”. Kontynuując tę myśl, można powtórzyć, że organ uprawniony do prowadzenia postępowania mandatowego może wystąpić do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 99 k.p.w.).

Przedstawione względy zdecydowały o podjęciu przez powiększony skład Sądu Najwyższego uchwały o treści podanej w pkt 1.

Doniosłość uchwały dla praktyki orzeczniczej przemawiała za nadaniem jej (pkt 2), na podstawie art. 61 § 6 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, mocy zasady prawnej.