**Opinia prawna**

**dotycząca uprawnień straży gminnych (miejskich) do używania stacjonarnych urządzeń rejestrujących prędkość (fotoradarów)**

Pytania do opinii:

1) Jakie instytucje są uprawnione do używania stacjonarnych urządzeń rejestrujących w ramach kontroli ruchu drogowego?

2) Jakie uprawnienia w powyższym zakresie posiadają strażnicy gminni (miejscy)?

1. Definicja oraz klasyfikacja urządzenie rejestrujących

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137) definiuje, iż urządzeniem rejestrującym jest urządzenie ujawniające i zapisujące za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami (art. 2 pkt 59). Cechą istotną takich urządzeń jest jednoczesne pełnienie dwóch funkcji:

ujawniania naruszeń w ruchu drogowym,

rejestrowania ujawnionych naruszeń.

Ustawa klasyfikuje urządzenia rejestrujące na

stacjonarne,

przenośne (mobilne),

zainstalowane w pojeździe albo na statku powietrznym.

Urządzenia stacjonarne montowane są na masztach, natomiast fotoradary przenośne instalowane są na trójnogach lub w kontenerach. Urządzenia stacjonarne i przenośne nie różnią się zatem między sobą zasadą działania, lecz sposobem ich zamontowania (umocowania). Urządzenia rejestrujące zamontowane na masztach o konstrukcji stałej mają charakter urządzeń stacjonarnych natomiast te same urządzenia umieszczane w kontenerach, na trójnogach mają charakter urządzeń przenośnych.

2. Wykładnia językowa (gramatyczna)

Dokonując wykładni językowej przepisów normujących uprawnienia straży gminnych do stosowania w ramach kontroli ruchu drogowego urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów, przywołać należy następujące dyrektywy tej wykładni:

a) od znaczenia literalnego tekstu ustawy można odstąpić jedynie wówczas, gdy znaczenie to prowadzi do absurdalnych wniosków;

b) należy ustalać znaczenie przepisów prawnych w taki sposób, by żadne fragmenty nie okazały się zbędne, a jednocześnie aby wszystkie teksty odnoszące się do określonego przedmiotu, stanowiły wzajemnie uzupełniającą się całość.

Do uprawnień straży gminnych w zakresie korzystania z urządzeń rejestrujących bezpośrednio odnoszą się dwa teksty ustawy – Prawo o ruchu drogowym:

art. 129b ust 3 pkt 3,

art. 129b ust. 4.

Teksty te należy zatem interpretować ściśle według znaczenia literalnego oraz w sposób określony w punkcie b. Pierwszy z powołanych przypisów brzmi:

„W ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w ust. 2, strażnicy gminni (miejscy) są upoważnieni do (…) używania urządzeń rejestrujących, z tym że w przypadku używania urządzenia zainstalowanego w pojeździe w czasie pracy urządzenia pojazd nie może znajdować się w ruchu”.

Natomiast drugi z powołanych przepisów brzmi:

„Strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji”.

Podstawowym zadaniem interpretatora powyższych przepisów jest ustalenie znaczenia słów „urządzenia rejestrujące” użytych w art. 129b ust 3 pkt 3, a przede wszystkim:

czy chodzi tutaj jedynie o ogólne wskazanie przyznanego uprawnienia,

czy też chodzi tu o wszystkie typy urządzeń rejestrujących (stacjonarne, przenośne zainstalowane w pojazdach)?

Zauważyć przede wszystkim należy, iż w analizowanym zdaniu nie użyto kwantyfikatora „wszystkie”. Ustawodawca nie określił w tym zdaniu w sposób jednoznaczny i wyraźny, że strażnicy gminni (miejscy) są upoważnieni do „używania wszystkich urządzeń rejestrujących”. Zauważyć też należy, iż jeśliby komentowane określenie miało obejmować wszystkie rodzaje urządzeń rejestrujących, to przepis art. 129b ust 4 utraciłby jakikolwiek sens. Po cóż bowiem ustawodawca miałby przyznawać strażnikom miejskim uprawnienie do kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, skoro już wcześniej (tzn. w art. 129b ust 3 pkt 3) upoważnił tychże strażników do używania WSZYSTKICH wszystkich urządzeń rejestrujących?

Wykładnia gramatyczna powyższych tekstów prowadzi zatem do stwierdzenia, iż strażnicy gminni są upoważnieni jedynie do używania urządzeń rejestrujących przenośnych oraz zainstalowanych w pojeździe lub na statku powietrznym. Nie są natomiast uprawnieni do używania stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

Zabieg redakcyjny polegający na ogólnym przyznaniu uprawnienia, a następnie uszczegółowieniu tegoż uprawnienia jest często stosowany przy konstruowaniu tekstów prawnych. Przykładów stosowania tego rodzaju zabiegu jest bez liku. W ustawie prawo o ruchu drogowym został on zastosowany wielokrotnie.

Przykład:

Art. 129b ust. 1 stanowi:

„Kontrola ruchu drogowego w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną (miejską) może być wykonywana przez strażników gminnych (miejskich)”.

W powyższym zdaniu strażnikom gminnym (miejskim) przyznane zostało ogólne uprawnienie do dokonywania kontroli ruchu drogowego. Ze zdania tego nie można jednak wywodzić wniosku, że strażnicy ci posiadają kompetencje do kontroli ruchu drogowego w pełnym zakresie, gdyż w dalszym przepisach ustawy uprawnienie to zostało przez ustawodawcę w znacznym stopniu ograniczone. I tak:

a) kontrola ta w stosunku do kierujących pojazdami może być wykonywana JEDYNIE w przypadkach:

- niestosowania się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym,

- naruszania przepisów ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego (art. 129b ust. 2 pkt 1);

b) w odniesieniu do pozostałych uczestników ruchu uprawnienie to ograniczone zostało do:

- uczestników naruszających przepisy dotyczące zatrzymania lub postoju pojazdów,

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

- ruchu pieszych (art. 129b ust. 2 pkt 2).

c) kontrolę ruchu drogowego może być przez strażników wykonywana jedynie w miejscach oznakowanych znakiem D-51 oraz w miejscu i czasie uzgodnionym z właściwym komendantem Policji (art. 129b ust. 4);

d) kontrolę ruchu drogowego mogą przeprowadzać jedynie ci strażnicy, którzy posiadają imienne upoważnienie wydane przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji (art. 129e ust. 1);

e) uprawnienie do nakładania grzywien w trybie mandatów karnych za wykroczenia ujawnione w ramach przeprowadzanej kontroli ruchu drogowego posiadają jedynie ci strażnicy, którzy legitymują się pisemnym upoważnieniem, o którym mowa w § 3 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. z dnia 8 grudnia 2003 r.).

3. Wykładnia systemowa

Przepisy ograniczające uprawnienia strażników gminnych (miejskich) do stosowania jedynie przenośnych oraz zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących nie zostały umieszczone w ustawie przypadkowo, lecz wynikają z racjonalnego działania ustawodawcy. Do ujawnianie bowiem za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego powołany został wyspecjalizowany organ – Inspekcja Transportu Drogowego (art. 129g ust. 1). W strukturach tejże inspekcji utworzone zostało Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD), które zajmuje się instalacją i utrzymaniem urządzeń rejestrujących położonych w pasie drogowym oraz ujawnianiem naruszeń przepisów ruchu drogowego zarejestrowanych tymi urządzeniami.

Straże gminie (miejskie) nie zostały uwzględnione jako elementy tego systemu.

4. Wykładnia celowościowa i historyczna

Bieżąca treść art. 129b – normującego uprawnienia strażników gminnyhc do kontroli ruchu drogowego ukształtowana została nowelą z dnia z dnia 29 października 2010 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 225, poz. 1466). Nowelizacja dokonana została z powodu uchylenia przez Trybunał Konstytucyjny z dnia 22 marca 2007 r.( sygn. akt U 1/07) przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego – normującego uprawnienia strażników miejskich. W wyroku tym Trybunał stwierdził, iż regulacje kodeksu drogowego poświęcone uprawnieniom strażników są zbyt lakoniczne. Z tego też powodu nowelizacja przepisów kodeksu drogowego jaka dokonana została w 2010 r. miała na celu ustalenie zakresu uprawnień strażników w sposób precyzyjny i skorelowany z uprawnieniami innych organów kontroli ruchu drogowego, w tym w szczególności z uprawnieniami Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego.

Wnioski

W świetle obowiązującego prawa jedyną instytucją uprawnioną do ujawniania wykroczeń w ruchu drogowym za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących jest Inspekcja Transportu Drogowego.

Przepisy prawa o ruchu drogowym precyzyjnie określają zakres danych rejestrowanych przez ITD przy użyciu stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz określają warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego utrwalonych obrazów i danych.

Strażnicy gminni uprawnieni są do dokonywania kontroli ruchu drogowego jedynie przy użyciu urządzeń rejestrujących przenośnych oraz zainstalowanych w pojeździe. Wynika to jasno z literalnej wykładni przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym. Ustawodawca nie uchwalił też żadnych przepisów określających warunki techniczne gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania danych przez straże gminne na nośnikach stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zaś analogiczne przepisy odnoszące się do Inspekcji Transportu Drogowego nie mają zastosowania do działalności straży gminnych (miejskich).

Prof. zw. dr hab. Artur Mezglewski

kierownik Katedry Prawa Komunikacyjnego

na Uniwersytecie Opolskim