



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 26 stycznia 2023 r.

Pozycja 22

## POSTANOWIENIE z dnia 20 grudnia 2022 r. Sygn. akt SK 78/20

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący  
Justyn Piskorski – sprawozdawca  
Julia Przyłębska  
Piotr Pszczółkowski  
Bartłomiej Sochański,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 grudnia 2022 r., skargi konstytucyjnej P.T. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618) „w całości, tj. w zakresie, w jakim jest on normą blankietową odsyłającą do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym [Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.] oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, tj. w zakresie przyjętego rozwiązania normatywnego (modelu normatywnego – normy blankietowej)”, z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 oraz w związku z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 97 ustawy – Kodeks wykroczeń „w części, w której, odsyłając do [ustawy – Prawo o ruchu drogowym] i przepisów wykonawczych, tj. zwłaszcza [r]ozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego [Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.] i § 16 ust. 3 [tego rozporządzenia] pozbawia prawa do obrony na etapie toku postępowania policyjnego poprzez uniemożliwienie zbierania dowodów w przyszłej sprawie o wykroczenie oraz pozbawia prawa do swobody wypowiedzi i zbierania materiałów prasowych przez dziennikarza, kontrolującego działania policji”, z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 54 w związku z art. 31 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

## I

1. W skardze konstytucyjnej z 23 maja 2018 r. (data nadania) P.T. (dalej: skarżący), reprezentowany przez pełnomocnika z wyбору, wniósł o stwierdzenie, że art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618; dalej: k.w.) „w całości, tj. w zakresie, w jakim jest on normą blankietową odsyłającą do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym [Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.; dalej: p.r.d.] oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, tj. w zakresie przyjętego rozwiązania normatywnego (modelu normatywnego – normy blankietowej)”, jest niezgodny z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 oraz w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ewentualnie, że art. 97 k.w. „w części, w której, odsyłając do [p.r.d.] i przepisów wykonawczych, tj. zwłaszcza [r]ozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego [Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2008 r.] i § 16 ust. 3 [rozporządzenia z 2008 r.] pozbawia prawa do obrony na etapie toku postępowania policyjnego poprzez uniemożliwienie zbierania dowodów w przyszłej sprawie o wykroczenie oraz pozbawia prawa do swobody wypowiedzi i zbierania materiałów prasowych przez dziennikarza, kontrolującego działania policji”, jest niezgodny z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 54 w związku z art. 31 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na gruncie następującego stanu faktycznego:

Skarżący został obwiniony o to, że naruszył przepisy ruchu drogowego w ten sposób, że jako kierujący samochodem na odcinku drogi oznakowanej znakiem drogowym pionowym D-42 „obszar zabudowany” jechał z prędkością 70 km/h, tj. o wykroczenie z art. 92a k.w. oraz art. 96 § 1 pkt 5 k.w. w związku z art. 9 § 1 k.w. oraz w ten sposób, że podczas kontroli drogowej opuścił pojazd bez zgody kontrolującego, ponadto przeszedł przez jezdnię w miejscu do tego niewyznaczonym, pomimo tego, iż oznakowane przejście dla pieszych znajdowało się w odległości mniejszej niż 100 metrów tj. o wykroczenie z art. 97 k.w. w związku z § 16 ust. 3 rozporządzenia z 2008 r. oraz art. 97 k.w. w związku z art. 13 ust. 1 p.r.d.

Sąd Rejonowy uznał skarżącego za winnego tego, że jadąc pojazdem na odcinku drogi oznakowanej znakiem drogowym pionowym D-42 „obszar zabudowany” jechał z prędkością 70 km/h oraz tego, że w tym samym miejscu i czasie opuścił pojazd bez zgody kontrolującego, tj. wykroczeń z art. 92a i art. 97 k.w. oraz wymierzył mu karę grzywny.

Od powyższego wyroku skarżący wywiódł apelację. W jej następstwie Sąd Okręgowy zmienił wyrok w ten sposób, że uniewinnił skarżącego od popełnienia czynu polegającego na przekroczeniu prędkości, jednocześnie uznając go winnym popełnienia wykroczenia z art. 97 k.w. i na podstawie tego przepisu wymierzył mu karę nagany.

Skarżący podkreślał, że opuszczając pojazd, realizował swoje prawo do obrony, zarejestrował bowiem „do własnej przyszłej sprawy materiał filmowy, który okazał się dowodem braku czynu i winy. Co więcej, chcąc pokazać jego zdaniem naganne zachowanie policji – nieprawidłowe pomiary Iskrą (...), chciał też (...) nagrać pracę funkcjonariuszy”.

1.2. Uzasadniając przedstawione zarzuty, skarżący w pierwszej kolejności podniósł, że wniesiona przez niego skarga nie powiela argumentacji przedstawionej przez wnioskodawcę – Prokuratora Generalnego – w rozpoznanej przez Trybunał sprawie o sygn. K 3/13. Skarżący podkreślił, że argumentacja przedstawiona w tym wyroku nie wytrzymuje konfrontacji z rzeczywistą praktyką stosowania art. 97 k.w., „jak i wykładnią tej normy w świetle całego art. 42

ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz całego art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, interpretowanych w zw. z art. 31 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Ponadto art. 97 kw wydaje się być sprzeczny samodzielnie z art. 31 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP oraz w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Norma art. 97 kw nie wytrzymuje konfrontacji z art. 31 Konstytucji”. Skarżący podkreślił, że skarżony przepis nie spełnia testu proporcjonalności w ograniczeniu konstytucyjnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*. Prowadzi bowiem do sytuacji, w której czyny zabronione nie są określone w ustawie, typy przestępstw nie są określone w sposób możliwie dokładny oraz możliwe jest stosowanie niedopuszczalnej na gruncie prawa karnego analogii i wykładni rozszerzającej. „Jest bowiem, tak że norma blankietowa stosowana przez mało wyspecjalizowane prawniczo organy, w tym policję w oczywisty sposób nie będzie wykładana w zgodzie z zasadami wykładni prawa a zwłaszcza Konstytucją”. W ocenie skarżącego norma wykazuje tendencję do rozszerzającej wykładni, a organy władzy wykorzystują ją do poszerzania przysługujących im kompetencji. Ponadto skarżący podniósł, że norma przewiduje ściganie mało istotnych wykroczeń. „Chodzi zatem o pojedyncze przypadki, które należałoby doregulować. Nie wszystkie naruszenia prd są bowiem wykroczeniem co zauważa sam TK powołując się na Sąd Najwyższy (pkt. 6.4. nr 254 Uzasadnienia Wyroku TK sygn. akt K 3/13 z dnia 30 września 2015 r.), co jednak wzmacnia zarzut braku proporcjonalności”. Wskazał również, że zasady ruchu drogowego, których naruszenie stanowi wykroczenie, są stabilne i niezmiennie do tego stopnia, że dla ustawodawcy nie powinno być problemem wprowadzenie ich typizacji w akcie rangi ustawowej zamiast posługiwania się normą blankietową. Powyższe, w ocenie skarżącego, stanowi naruszenie zasady proporcjonalności oraz zasady ochrony sfery wolności jednostki, a także narusza wynikający z zasady demokratycznego państwa prawnego zakaz nadmiernej ingerencji.

Ponadto skarżący wskazał, że skarżona norma jest niezgodna z konstytucyjnymi zasadami prawa do sądu i prawa do obrony, pozwala bowiem na modyfikowanie zarzutu na każdym etapie postępowania sądowego, przez co „w istocie nie wiadomo za co jest się sądzonym i skazywanym. Norma blankietowa w takim stopniu powoduje niezrozumiały opis czynu we wniosku o ukaranie, i w wyrokach sądów powszechnych, jak w niniejszej sprawie, gdzie trudno zrozumieć za co właściwie skazano obwinionego”. Skarżący podnosił również, że skarżona norma jest wykorzystywana do szykanowania działaczy społecznych czy dziennikarzy mających na celu pokazanie nieprawidłowości pracy Policji.

1.3. Odnośnie do drugiego z zarzutów, podniesionego „na wypadek nieuwzględnienia pierwszego zarzutu”, skarżący wskazał, że art. 97 k.w. przez odesłanie do p.r.d. i przepisów wykonawczych pozbawia prawa do obrony na etapie postępowania policyjnego, pozwala bowiem na nałożenie sankcji karnej w stosunku do osoby, która nie wykonując polecenia funkcjonariusza, zbiera materiały na potwierdzenie swojej niewinności. Zdaniem skarżącego skarżona norma „obejmuje też zachowanie niezwiązane z bezpieczeństwem i porządkiem komunikacji, a sankcjonuje nie wykonywanie poleceń policjanta czy też wysiadanie z pojazdu bez jego zgody”. Skarżący wskazał, że art. 97 k.w. w zakresie, w jakim odsyła do p.r.d. i przepisów wykonawczych, „zwłaszcza [rozporządzenia z 2008 r.] i jego § 16 ust. 3 (...) pozbawia prawa do obrony na etapie toku postępowania policyjnego poprzez uniemożliwienie zbierania dowodów w przyszłej sprawie o wykroczenie oraz pozbawia prawa do swobody wypowiedzi i zbierania materiałów prasowych przez dziennikarza, kontrolującego działanie policji”. W ocenie skarżącego naruszenie art. 42 ust. 1, 2 i 3, w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 54 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 2 Konstytucji, następuje poprzez pozbawienie przyszłego obwinionego prawa do obrony polegające na obarczeniu sankcją karną niewykonania poleceń policjanta w sytuacji, gdy działanie sprawcy zmierza do zgromadzenia materiału dowodowego w przyszłej sprawie o wykroczenie. Jak podniósł skarżący, w jego konkretnym przypadku zebrane przez niego dowody doprowadziły do uniewin-

nienia od pozostałych stawianych mu zarzutów. Ponadto skarżący podniósł, że gromadzenie materiałów było związane z wykonywaniem przez niego obowiązków dziennikarza, przez co skarżonej normie można przypisać również funkcję cenzury prewencyjnej i naruszenie wolności ekspresji.

2. Pismem z 21 września 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 17 marca 2021 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, w myśl którego postępowanie powinno podlegać umorzeniu:

1) w zakresie zarzutu niezgodności art. 97 k.w. z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) – wobec zbędności wydania orzeczenia,

2) w zakresie zarzutu niezgodności art. 97 k.w. z art. 42 ust. 2 i 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 54 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3.1. Uzasadniając przedstawione stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że skargę skierowano przeciwko przepisowi, co do którego Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125), orzekając o jego zgodności z przedstawionymi przez Prokuratora Generalnego wzorcami, które częściowo pokrywały się z przedstawionymi przez skarżącego. W pozostałym zakresie zaś skarżący nie uzasadnił przedstawionych zarzutów. W szczególności nie wykazał, że doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa. „Nie wykazano ani tego, że przedmiotem zarzutu są normy prawne, a nie praktyka stosowania prawa, ani tego, że określone w wydanym w sprawie Skarżącego wyroku rozumienie kwestionowanych przepisów prowadzi do naruszenia wskazywanych przez Skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw”. Prokurator Generalny zaznaczył, że w zakresie niezgodności art. 97 k.w. z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji w stosunku do stanu istniejącego na czas orzekania w sprawie o sygn. K 3/13 „nie tylko nie zmieniły się okoliczności ani kontekst normatywny w zakresie istotnym dla sprawy, a Skarżący nie przedstawił nowej argumentacji, lecz wprost w skardze powołano się na argumentację przedstawioną” w tamtej sprawie. Z tego też względu postępowanie w tym zakresie powinno – w ocenie Prokuratora Generalnego – podlegać umorzeniu z uwagi na zbędność wydania wyroku.

3.2. Odnosząc się do pozostałych zarzutów zaprezentowanych przez skarżącego, Prokurator Generalny podkreślił lakoniczność ich uzasadnienia. Wskazał, że odnośnie do wzorca w postaci art. 31 Konstytucji nie wyjaśniono, na czym polega naruszenie, lecz jedynie powtórzono zarzut zawarty w *petitum* skargi. Podniósł również, że skarżący „nie wyjaśnił związku, który dostrzega pomiędzy stosowaniem analogii i wykładni rozszerzającej przepisów karnych z prawem do obrony, z zasadą domniemania niewinności czy z prawem do sądu”. W ocenie Prokuratora Generalnego skarżący nie wykazał też związku pomiędzy wskazanym przez skarżącego rozumieniem art. 97 k.w. oraz art. 54 ust. 1 i 2 Konstytucji. „Z okoliczności sprawy nie wynika bowiem w żaden sposób, aby doszło do naruszenia wolności wyrażania poglądów, pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, a w szczególności cenzury prewencyjnej. Zawarte w skardze twierdzenie, iż realizacja znamion wykroczenia była niezbędna dla realizacji prawa do obrony bądź obowiązków Skarżącego «jako działacza społecznego i dziennikarza» jest gołosłowne i wątpliwe, biorąc pod uwagę, iż w toku procesu Skarżący twierdził, że opuszczenie samochodu było spowodowane skinieniem funkcjonariusza Policji, które rze-

komo Skarżący miał błędnie odczytać jako przywołanie swojej osoby. Nie ma więc widocznego związku między podstawą skazania, a wspomnianymi prawami konstytucyjnymi”. Ponadto w ocenie Prokuratora Generalnego argumentacja skargi ograniczała się wyłącznie do polemiki z wyrokiem Trybunału o sygn. K 3/13 oraz kwestionowania prawidłowości orzeczeń wydanych w jego indywidualnej sprawie, nie zaś kwestionowania zgodności regulacji z Konstytucją.

4. W piśmie z 13 sierpnia 2021 r. Marszałek Sejmu przedstawił w imieniu Sejmu stanowisko, wnosząc jednocześnie o umorzenie postępowania na podstawach identycznych, jak w stanowisku Prokuratora Generalnego.

4.1. Uzasadniając przedstawione stanowisko, Marszałek Sejmu w pierwszej kolejności wskazał, że tożsamość normy prawnej, która była wcześniej przedmiotem oceny Trybunału, z normą zakwestionowaną przez skarżącego oraz zbieżność części wzorców kontroli wskazują, iż w sprawie występuje ujemna przesłanka procesowa, a zatem w zakresie, w jakim skarżący kwestionuje konstytucyjność zaskarżonego przepisu przez pryzmat art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, postępowanie powinno zostać umorzone z uwagi na zbędność wydania wyroku.

4.2. W pozostałym zakresie Marszałek Sejmu wskazał, że „w uzasadnieniu skargi próżno szukać argumentów na potwierdzenie stawianych przez skarżącego zarzutów o naruszeniu wymienionych w *petitum* zasad, a niekiedy nawet i precyzyjnych informacji o tym, które to konstytucyjne uprawnienia skarżącego i w jaki sposób miałyby być przez zaskarżony przepis naruszone”. Ponadto podkreślił, że skarga konstytucyjna nie stanowi dodatkowego środka kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego w indywidualnej sprawie, ale służy weryfikacji zgodności wskazanego przez inicjatora postępowania przepisu lub aktu normatywnego z przedstawionymi przez niego wzorcami konstytucyjnymi. Z tego też względu Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Jakkolwiek prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej zgodnie z art. 79 Konstytucji ma charakter powszechny, to możliwość jej wniesienia obwarowano szeregiem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i z przepisów ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). W tym kontekście należy przypomnieć, że na każdym etapie postępowania Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany badać, czy nie zachodzą przesłanki obligatoryjnego umorzenia postępowania. Weryfikacja dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz jest aktualna przez cały czas jej rozpatrywania (por. postanowienie TK z 25 sierpnia 2020 r., sygn. SK 65/19, OTK ZU A/2020, poz. 41 i przywołane tam orzecznictwo).

Skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi formalne, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 1-6 u.o.t.p.TK. Zgodnie z tym przepisem skarga powinna zawierać określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo

skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone; uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie; przedstawienie stanu faktycznego; udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK oraz informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

2. W rozpoznawanej skardze konstytucyjnej skarżący domagał się kontroli zgodności z Konstytucją art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r., poz. 2151; dalej: k.w.) w dwóch aspektach. Po pierwsze, zaskarżył przepis w całości, w zakresie, w jakim jest on normą blankietową odsyłającą do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.; dalej: p.r.d.) oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, tj. w zakresie przyjętego rozwiązania normatywnego (modelu normatywnego – normy blankietowej). Po drugie, kwestionował zgodność przywołanego przepisu w części, w której, odsyłając do p.r.d. i przepisów wykonawczych, tj. zwłaszcza rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2008 r.) i jego § 16 ust. 3, pozbawia prawa do obrony na etapie toku postępowania policyjnego przez uniemożliwienie zbierania dowodów w przyszłej sprawie o wykroczenie oraz pozbawia prawa do swobody wypowiedzi i zbierania materiałów prasowych przez dziennikarza, kontrolującego działania policji.

W pierwszym z powyższych zagadnień skarżący skonfrontował art. 97 k.w. z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 oraz w związku z art. 2 Konstytucji, w drugim zaś – z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 54 w związku z art. 31 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.1. Stosownie do treści skarżonego przepisu, „uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu, który wykracza przeciwko innym przepisom ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym lub przepisom wydanym na jej podstawie, podlega karze grzywny do 3000 złotych albo karze nagany”.

Powyższy przepis, w zacytowanym brzmieniu obowiązujący od 2010 r. i wprowadzony na mocy art. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 1018), był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125), Trybunał orzekł o zgodności art. 97 k.w. z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Uzasadniając takie stanowisko, Trybunał wskazał, że „art. 97 k.w. jest przepisem blankietowym częściowym, ponieważ zawiera niepełny opis czynu zabronionego. W przepisie tym ustawodawca określił podmiot stypizowanego tam czynu zabronionego. Podmiotem tym jest «uczestnik ruchu lub inna osoba znajdująca się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właściciel lub posiadacz pojazdu»”. Poza tym, „nie wskazuje on wprost w swojej treści, jakie konkretne zachowania objęte są sankcją, a jedynie zaznacza, że chodzi o wykroczenia przeciwko innym przepisom p.r.d., a także przepisom wydanym na podstawie tej ustawy. Ponadto w art. 97 k.w. są instruktywne wskazówki co do strony przedmiotowej. Ustawodawca wskazał bowiem, że zabronione zachowanie musi przybrać postać wykroczenia, i to wykroczenia przeciwko określonym przepisom, jakimi są inne przepisy p.r.d. oraz przepisy wydane na podstawie tej ustawy”. W cytowanym wyroku Trybunał podzielił opinię Sądu Najwyższego o dopełniającym charakterze art. 97 k.w. Wskazał jednocześnie, że jego zakres przedmiotowy ograniczony jest nie tylko do naruszeń tylko

tych przepisów p.r.d., które nie są zabronione pod groźbą kary w innych przepisach k.w., a także ze względu na umieszczenie go w rozdziale XI k.w., zatytułowanym „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji”, nie może obejmować swoim zakresem naruszeń tych przepisów p.r.d. (i przepisów wydanych na podstawie tej ustawy), które nie regulują bezpieczeństwa i porządku w komunikacji. Trybunał uznał również, że „użycie w art. 97 k.w. konstrukcji przepisu blankietowego jest konstytucyjnie uzasadnione, także tym, że problematyka bezpieczeństwa i porządku w komunikacji jest rozległa, regulowana w p.r.d. i rozporządzeniach wydanych na podstawie tego prawa”, a alternatywą dla posłużenia się przez ustawodawcę blankietem częściowym byłoby wprowadzenie do k.w. „ponad stu dodatkowych przepisów, w których zostałyby stypizowane wykroczenia, polegające na naruszeniu poszczególnych przepisów p.r.d. i stosownych rozporządzeń”.

2.2. Jak już wskazano, przed przystąpieniem do analizy materialnoprawnej przedstawionej skargi Trybunał na każdym etapie postępowania jest zobowiązany do przeprowadzenia jej kontroli formalnej. W tym kontekście Trybunał zauważył, że uzasadnienie pierwszego z przedstawionych zarzutów skupia się na kontestowaniu wyroku o sygn. K 3/13, bez przywołania nowych faktów i okoliczności, które pozwalałyby na ponowną ocenę normy, co do której Trybunał przesądził uprzednio o zgodności w zakresie tożsamyh wzorców kontroli. Dla uznania, że ponowne ustalenia w zakresie tej samej normy prawnej są możliwe, konieczne jest wystąpienie sytuacji, w której „okoliczności sprawy (np. rozumienie przepisu w orzecznictwie sądowym, jego kontekst normatywny etc.) ulegną zmianie” (L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych*, Legalis 2017, część II § 14). Ich niewykazanie z kolei prowadzi do uznania wystąpienia przesłanki *ne bis in idem*, czyli przedstawienia przez skarżącego problemu konstytucyjnego, który został już rozstrzygnięty przez Trybunał. W takim wypadku zachodzić będzie zbędność orzekania, stanowiąca podstawę umorzenia postępowania przed Trybunałem (zob. postanowienie z 28 lipca 2014 r., sygn. P 52/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 90 oraz powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie skarżący nie przedstawił żadnych nowych okoliczności dotyczących skarżonej normy prawnej w zakresie jej zgodności z art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Skupił się jedynie na kontestowaniu wyroku o sygn. K 3/13, odnosząc się do jednego ze zdań odrębnych oraz argumentacji zawartej w piśmie wnioskodawcy – Prokuratora Generalnego.

Z uwagi na wskazane powyżej okoliczności związane z konstrukcją uzasadnienia, Trybunał doszedł do przekonania, że pomimo zaprezentowania szerszego katalogu wzorców kontroli skarżący w istocie domagał się powtórnej kontroli konstytucyjności art. 97 k.w. w tym samym zakresie, w jakim przepis ten stanowił już przedmiot orzekania w sprawie o sygn. K 3/13. Z tego względu Trybunał musiał umorzyć postępowanie w zakresie pierwszego zarzutu w odniesieniu do wzorca kontroli w postaci art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji z powodu zbędności orzekania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

2.3. W kwestii pozostałych wzorców przytoczonych przez skarżącego w pierwszym z przedstawionych zarzutów Trybunał doszedł do przekonania, że pomimo przywołania szerszego katalogu wzorców niż w sprawie o sygn. K 3/13, skarżący jednoznacznie domaga się kontroli konstytucyjności tego samego aspektu art. 97 k.w. Uzasadnienie zarzutu zostało oparte jedynie na odesłaniu do argumentacji przywołanej przez wnioskodawcę w przywoływanej wyżej sprawie oraz na polemice z uzasadnieniem tego orzeczenia. Skarżący zamiast dokonać ponownej analizy normy pod kątem konstytucyjności – w tym w szczególności w kontekście poszerzonego katalogu wzorców kontroli przywołanego w *petitum* skargi – skupił się przede wszystkim na poszukiwaniu uchybień w rozumowaniu Trybunału na etapie wydawania orzeczenia w sprawie o sygn. K 3/13. Wskazywał na przykład, że „[n]ie ma racji Trybunał, iż na-

zwa rozdziału coś determinuje” w odniesieniu do rozważań dotyczących przedmiotu ochrony art. 97 k.w.

Tym samym w uzasadnieniu skargi nie można było odnaleźć nowej treści, która uzasadniałaby rozpoznanie zarzutów. W szczególności w żaden sposób skarżący nie odniósł się do rozszerzonego katalogu wzorców kontroli, co mogłoby stanowić podstawę do rozpoznania skargi w zakresie pierwszego z zarzutów. Uzasadnienie w zakresie niezgodności z przywołanym związkowo art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji nie zostało zamieszczone w stanowisku, natomiast w zakresie ust. 3 tego przepisu ograniczyło się wyłącznie do przywołania jednostkowych poglądów przedstawicieli doktryny i – w ślad za nimi – orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Podobnie szcątkowe było również uzasadnienie w zakresie odnoszącym się do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał na podstawie tak skonstruowanej argumentacji nie był w stanie wywnioskować, jakie nowe zarzuty zostały przytoczone przez skarżącego, ani z czego wywodzi naruszenie konstytucyjnych praw przywołanych przez niego w pierwszym zarzucie.

Z powyższego względu uznać należało, że postępowanie w zakresie wzorców w postaci art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 Konstytucji w odniesieniu do pierwszego z zarzutów należy umorzyć z uwagi na niedopuszczalność orzekania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3. Drugi z zaprezentowanych przez skarżącego zarzutów, podniesiony na wypadek nieuwzględnienia pierwszego, dotyczył niezgodności art. 97 k.w. z art. 42 w związku z art. 45 ust. 1 oraz w związku z art. 54 w związku z art. 31 w związku z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim „odsyłając do [p.r.d.] i przepisów wykonawczych, tj. zwłaszcza [rozporządzenia z 2008 r.] i § 16 ust. 3 [rozporządzenia z 2008 r.] pozbawia prawa do obrony na etapie toku postępowania policyjnego poprzez uniemożliwienie zbierania dowodów w przyszłej sprawie o wykroczenie oraz pozbawia prawa do swobody wypowiedzi i zbierania materiałów prasowych przez dziennikarza, kontrolującego działania policji”.

3.1. W powyższym zakresie skarżący argumentował, że przepis w skarżonym zakresie pozbawia jednostkę prawa do obrony w ten sposób, że nakłada sankcję za niewykonanie poleceń policjanta również w sytuacji, w której działanie sprawcy zmierza do zgromadzenia materiału dowodowego do przyszłej sprawy o wykroczenie.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że przywołane przez skarżącego rozporządzenie z 2008 r. zostało zastąpione przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2141, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2019 r.), w którym treść § 16 ust. 3 poprzedniego rozporządzenia funkcjonuje jako § 24 ust. 2. Należy przy tym zaznaczyć, że ponieważ przepis rozporządzenia nie wymaga od funkcjonariusza wydania polecenia osobie kontrolowanej, nie można przyjąć, by w przypadku tego wykroczenia miał zastosowanie art. 65a k.w., wprowadzony na mocy art. 2 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568). Przepis ten penalizuje bowiem wyłącznie niezastosowanie się do wydawanych na podstawie prawa poleceń, nie zaś naruszenie obowiązku wynikającego z rozporządzenia.

Z uwagi na to, że poprzednie brzmienie rozporządzenia miało zastosowanie w sprawie skarżącego oraz że przepis o tożsamym brzmieniu nadal funkcjonuje w obrocie prawnym, żądanie rozpoznania sprawy przez Trybunał uznać należało za uzasadnione. Jednakże, w świetle uzasadnienia drugiego zarzutu Trybunał doszedł do przekonania, że skarżący w istocie zmierzał nie do zakwestionowania normy prawnej czy też jej utrwalonej wykładni,



ale jednostkowego rozstrzygnięcia, jakie zapadło w jego sprawie – w dodatku nie tyle w aspekcie stanu prawnego, ile ustaleń faktycznych dokonanych przez sądy obu instancji.

Z uzasadnienia skargi jednoznacznie wynikało, że skarżący – z uwagi na wykonywanie zawodu dziennikarza – miał paść ofiarą zemsty ze strony funkcjonariuszy Policji, urażonych niepochlebnyymi artykułami, jakie skarżący publikował na temat działań lokalnej komendy.

Nieprawidłowe zastosowanie przepisu nie może stanowić przedmiotu orzekania Trybunału Konstytucyjnego. „Trybunał Konstytucyjny, jako sąd prawa, a nie faktu, nie jest władny oceniać, czy sąd lub organ orzekający dokonał poprawnego zastosowania przepisów oraz interpretacji faktów; nie stanowi dodatkowej instancji służącej kontroli orzeczeń zapadłych w jednostkowych przypadkach. Skarga konstytucyjna ma zaś charakter wyjątkowy i jest środkiem sformalizowanym; jej rozpoznanie może nastąpić jedynie po spełnieniu wspomnianych już wcześniej kryteriów wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz u.o.t.p.TK. W postępowaniu przed Trybunałem nie można zatem dokonać ponownej oceny dowodów. Trybunał może rozstrzygać jedynie o zgodności aktów prawnych z Konstytucją. W niniejszej sprawie zaś, jak już wskazano, nie ma podstaw do wydania takiego orzeczenia” (postanowienie z 10 września 2020 r., sygn. SK 44/19, OTK ZU A/2020, poz. 47).

Orzecznictwo sądów powszechnych na gruncie art. 97 k.w. we wskazanym przez skarżącego zakresie jest bardzo skąpe, trudno więc mówić o istnieniu utrwalonej praktyki orzeczniczej. Z pewną ostrożnością można jednak przyjąć, że jako wykroczenie kwalifikowane będzie jedynie samowolne opuszczenie pojazdu w celu wykonania dokumentacji, bez uprzedniego poinformowania o tym funkcjonariusza. Opuszczenie pojazdu po poinformowaniu o potrzebie zebrania odpowiedniego materiału należy uznać za uzasadnione.

Jednocześnie wymaga zaznaczenia, że wskazywana przez skarżącego praktyka dotycząca domniemanego „wynajdywania wykroczeń” przez funkcjonariuszy oraz chęć stosowania „represji wobec niewygodnych osób” nie mieści się w ramach obowiązującego porządku prawnego. Rolą organów ścigania nie jest bowiem celowe szykanowanie obywateli – w szczególności konkretnych, oznaczonych jednostek – ale stanie na straży porządku prawnego. W swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy wskazywał, że „[w] ramach procedur związanych z ustalaniem odpowiedzialności karnej obywatela reżim dochowania zasadom konstytucyjnym nie powinien budzić żadnych wątpliwości. Działanie funkcjonariusza publicznego, w ramach prawa represyjnego, musi pozostawać w zgodzie z naczelnymi zasadami procedury karnej, w tym zasadą skargowości, która warunkuje skuteczność podjętych czynności procesowych” (wyrok z 5 października 2016 r., sygn. akt II KK 136/16, OSNKW nr 1/2017, poz. 2).

Trudno również znaleźć akceptację dla sytuacji, w której funkcjonariusz – poinformowany o potrzebie zebrania materiału dowodowego na potrzeby obrony – umyślnie i celowo utrudniałby wykonanie takich czynności przez obywatela. Rację ma skarżący wskazując, że zbieranie dowodów na potwierdzenie okoliczności i przebiegu kontroli należy do uprawnień osoby kontrolowanej. Nie ulega jednak również wątpliwości, że takie czynności muszą się odbywać w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i pozwalający na bezpieczne wykonywanie czynności przez funkcjonariuszy, a także niepowodujący zagrożenia dla pozostałych uczestników ruchu drogowego oraz samego kontrolowanego. Konieczne jest, aby uczestnik kontroli drogowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa sobie i pozostałym uczestnikom ruchu postępował zgodnie z jej zasadami określonymi w rozporządzeniu z 2008 r. (w dniu zdarzenia) czy też w rozporządzeniu z 2019 r. (obecnie). W ocenie Trybunału funkcjonariusz nie posiada kompetencji, by odmówić realizacji praw osobie, która domaga się wykonania zdjęć na miejscu kontroli drogowej. Jednakże osoba taka nie może opuszczać pojazdu bez uprzedniej zgody funkcjonariusza – czy raczej bez poinformowania go o potrzebie opuszczenia pojazdu we wskazanym wyżej celu. W razie odmowy, skarżącemu przysługuje

szereg uprawnień, na przykład do złożenia zażalenia na czynności podejmowane w toku kontroli drogowej w trybie art. 15 ust. 7 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1882, ze zm.) oraz potencjalnie również zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Utrudnianie zbierania materiału dowodowego mającego potwierdzać niewinność obwinionego może bowiem być traktowane jako przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza, co z kolei może skutkować jego odpowiedzialnością za czyn z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, dalej: k.k.)

3.2. Z kolei w odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia „prawa do swobody wypowiedzi i zbierania materiałów prasowych przez dziennikarza” należy podnieść, że dla dokonania oceny zgodności określonej normy ze wskazanym wzorcem konieczne jest wskazanie, że norma ta miała – we wskazanym przez skarżącego zakresie – zastosowanie przy wydaniu ostatecznego rozstrzygnięcia w jego sprawie.

W tym kontekście Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może dotyczyć ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Tym samym przedmiotem orzekania nie może być norma prawna w zakresie, w jakim nie znalazła zastosowania w sytuacji skarżącego. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że prawidłowe uzasadnienie zarzutów w celu wykazania powyższego związku wymaga nie tylko wskazania przepisu Konstytucji mającego stanowić wzorzec kontroli, lecz także powołania przekonujących argumentów wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Zakłada to istnienie relacji łączącej treść tych przepisów. „Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (tak na przykład: wyrok z 28 listopada 2013 r., sygn. K 17/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 125; postanowienie z 1 kwietnia 2014 r., sygn. K 42/12, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 43). „Skarżący musi również w odpowiedni sposób powiązać zaistniałe naruszenie z właściwą normą konstytucyjną, która w danym wypadku jest adekwatnym wzorcem kontroli kwestionowanych przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego. Formułując zarzut, skarżący musi zatem wykazać nie tylko, że jest podmiotem konkretnej konstytucyjnej wolności lub prawa. Cięży na nim obowiązek uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały faktycznie naruszone, a naruszenie to wynika z treści kwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował jego sytuację prawną. Dopiero kumulatywne spełnienie tak rozumianych przesłanek warunkuje możliwość skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej przez Trybunał. Niedochowanie wskazanych wymogów prowadziłyby do sytuacji, w której skarga konstytucyjna, zamiast środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, stałaby się swoistą formą *actio popularis*, zbliżoną w swej istocie do wniosku w sprawie abstrakcyjnej kontroli norm” (postanowienie z 3 grudnia 2019 r., sygn. SK 19/18, OTK ZU A/2019, poz. 69; zob. również postanowienia z: 15 października 2019 r., sygn. SK 10/19, OTK ZU A/2019, poz. 54; 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127; 13 października 2004 r., sygn. Ts 55/04, OTK ZU nr 5/B/2004, poz. 299 oraz wyrok z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Trybunał wskazywał również w dotychczasowym orzecznictwie, że naruszenie wolności lub praw musi być dokonane w sposób kwalifikowany, „mianowicie przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, które to orzeczenie rozstrzyga o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W ocenie Trybunału skarżący nie przedstawił dowodów uzasadniających wyprowadzenie takiego wniosku w zakresie zarzutów dotyczących swobody wypowiedzi oraz wykonywania zawodu dziennikarza. Na podstawie załączonych akt sprawy karnej nie można było uznać, by twierdzenia skarżącego w tym zakresie znajdowały przełożenie na okoliczności orzeczenia wydanego w jego sprawie. Czynności, jakie podejmował przy okazji opuszczenia pojazdu, pozostawały bez związku z wykonywanym przez niego zawodem, a przyjęcie koncepcji, w myśl której zebrany materiał potencjalnie mógłby zostać wykorzystany do pracy nad publikacją, jest niemożliwe do zaakceptowania. Powodowałoby to bowiem powstanie sytuacji, w której dziennikarz każdą czynność – także utrudniającą prowadzenie względem niego czynności przez organy procesowe – mógłby tłumaczyć zbieraniem materiałów prasowych.

Z powyższych względów Trybunał uznał, że wydanie wyroku w zakresie objętym drugim zarzutem niniejszej skargi jest niedopuszczalne. Stosownie zaś do treści art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, w takim wypadku Trybunał jest zobowiązany umorzyć postępowanie.

Mając na uwadze wskazane okoliczności, Trybunał postanowił jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego  
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/20.

Uważam, że skarga konstytucyjna P.T. z 23 maja 2018 r. powinna być zostać merytorycznie rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny w części obejmującej zarzut niezgodności art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 2151, ze zm.; dalej: k.w. lub kodeks wykroczeń) z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji. W tej części skarga spełniała bowiem formalne wymogi określone w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.t.p.TK.

Ponadto uważam, że w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny powinien być orzec, że art. 97 k.w. w zakresie, w jakim dopuszcza karalność czynu polegającego na opuszczeniu – bez zezwolenia kontrolującego – pojazdu przez kierującego w celu zebrania i utrwalenia materiału dowodowego, narusza prawo do obrony, a przez to jest niezgodny z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podzielam natomiast stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do konieczności umorzenia postępowania w pozostałym zakresie.

Moje zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Konstrukcja skargi konstytucyjnej, rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny pod sygn. SK 78/20, miała złożony charakter. Sformułowane w niej zarzuty zostały ujęte w dwie grupy.

Jak wynika z pkt I *petitum* skargi, skarżący upatruje źródła naruszenia wolności i praw konstytucyjnych w tym, że art. 97 k.w. – przewidujący odpowiedzialność wykroczeniową –

skonstruowany został jako przepis blankietowy, zawierający ogólne (otwarte) odesłanie do przepisów innych aktów normatywnych regulujących zasady ruchu drogowego, mianowicie do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.; dalej: p.r.d.) oraz aktów wykonawczych do niej. Osią argumentacji skarżący uczynił nieproporcjonalne, w jego ocenie, ograniczenie wynikającej z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji zasady określoności czynów zabronionych (*nullum crimen sine lege certa*). Skarżący stwierdził, że przyjęta przez ustawodawcę technika legislacyjna stwarza w praktyce stosowania prawa ryzyko nadużyć, polegających np. na kierowaniu wniosków o ukaranie dotyczących nieprecyzyjnie opisanych czynów czy też stawianiu zarzutów jedynie w celu nękania „niewygodnych osób”.

Z kolei w pkt II *petitum* skargi przedstawione zostały zarzuty dotyczące naruszenia prawa do obrony (art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji) oraz prawa do ochrony sądowej (art. 45 ust. 1 Konstytucji), uzasadnione tym, że art. 97 k.w. – z uwagi na jego blankietowy charakter – obejmuje zakresem normowania również wypadki „niewykonywania poleceń policjanta, w sytuacji, gdy działanie sprawcy zmierza do zgromadzenia materiału dowodowego do przyszłej sprawy o wykroczenie”. Skarżący podniósł ponadto zarzut naruszenia art. 54 Konstytucji przez to, że art. 97 k.w. pozbawia prawa do swobody wypowiedzi i zbierania materiałów prasowych przez dziennikarza kontrolującego działania policji. Zarzuty ujęte w pkt II *petitum* zostały przedstawione przez skarżącego jako zarzuty ewentualne, tzn. sformułowane na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił zarzutów ujętych w pkt I *petitum*.

2. Na mocy postanowienia, do którego składam niniejsze zdanie odrębne, Trybunał umorzył postępowanie w całości. Uznał, że uzasadnienie zarzutów ujętych w pkt I *petitum* skargi konstytucyjnej stanowi jedynie polemikę ze stanowiskiem Trybunału zajęтым w wyroku z 30 września 2015 r., sygn. K 3/13 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 125), w którym Trybunał orzekł, że art. 97 k.w. jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżący w sprawie o sygn. SK 78/20 nie przedstawił nowych faktów i okoliczności, które wskazywałyby na konieczność ponownej oceny zgodności art. 97 k.w. z konstytucyjnym standardem określoności przepisów przewidujących odpowiedzialność za wykroczenia. Z kolei, jeśli chodzi o zarzuty ujęte w pkt II *petitum* skargi, Trybunał doszedł do przekonania, że skarżący w istocie zmierzał nie do zakwestionowania normy prawnej czy też jej utrwalonej wykładni, ale jednostkowego rozstrzygnięcia, jakie zapadło w jego sprawie.

3. Podzielam stanowisko Trybunału, że postępowanie w zakresie zarzutów ujętych w pkt I *petitum* skargi konstytucyjnej należało umorzyć ze względu na zbędność ponownego rozważenia kwestii rozstrzygniętych już przez Trybunał w wyroku o sygn. K 3/13.

W wyroku tym Trybunał uznał, iż „[o]graniczony i wyraźnie oznaczony katalog źródeł uzupełniających treść art. 97 k.w., który sprowadza się do p.r.d. i przepisów wydanych na jego podstawie, a więc do źródeł powszechnie obowiązującego prawa, przesądza o tym, że częściowa blankietowość kwestionowanego przepisu spełnia konstytucyjny wymóg obliczalności i przewidywalności skutków prawnych działań podmiotu tego wykroczenia”, tym bardziej że „każdy uczestnik ruchu drogowego powinien znać nie tylko stypizowane w systemie prawa wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, w tym m.in. art. 97 k.w., lecz również przepisy p.r.d. oraz przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie tej ustawy. Bez znajomości tych przepisów nie jest bowiem możliwe prawidłowe funkcjonowanie w ruchu drogowym, zgodnie z zasadami porządku i bezpieczeństwa”. Posługiwanie się techniką przepisu odsyłającego czy blankietowego podczas redagowania tekstu aktów normatywnych z zakresu prawa karnego *sensu largo* nie jest więc konstytucyjnie wykluczone, niemniej bezwzględną granicą dopuszczalności przyjęcia tej techniki legislacyjnej są nakaz zagwarantowania przewidywalności prawa karnego oraz zakaz arbitralnego jego stosowania (na

co Trybunał wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie – zob. szerzej uzasadnienie wyroku z 16 lipca 2020 r., sygn. P 19/19, OTK ZU A/2020, poz. 32).

W skardze konstytucyjnej zarejestrowanej pod sygn. SK 78/20 skarżący, uzasadniając zarzuty związane z nadmierną – jego zdaniem – niedookreślonością art. 97 k.w., ograniczył się właściwie do polemiki ze stanowiskiem Trybunału zajęтым w wyroku o sygn. K 3/13. Nie przedstawił nowych prawnych argumentów ani okoliczności mogących uzasadnić potrzebę ponownej oceny konstytucyjności art. 97 k.w. z punktu widzenia zasady określoności przepisów karnych *sensu largo* (*nullum crimen sine lege certa*). Nie zmienia tego powołanie przez skarżącego w pkt I *petitum* skargi art. 31 ust. 3 Konstytucji i zaakcentowanie problemu proporcjonalności ograniczenia korzystania z gwarancji konstytucyjnych. Zawsze bowiem wtedy, gdy Trybunał dokonuje oceny przepisów stanowiących takie ograniczenia, uwzględnia – niejako „z urzędu” – kwestię proporcjonalności ingerencji prawodawcy w sferę wolności i praw konstytucyjnych, nawet jeśli art. 31 ust. 3 Konstytucji nie jest powoływany przez podmiot inicjujący postępowanie konstytucyjne i nie jest uwzględniany w sentencji wyroku.

4. Inaczej jednak niż Trybunał oceniam podstawy umorzenia postępowania w części dotyczącej – ujętego w pkt II *petitum* skargi o sygn. SK 78/20 – zarzutu naruszenia prawa do obrony. Twierdzę, że jeśli chodzi o zarzut niezgodności z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, art. 97 k.w. w zakresie, w jakim dopuszcza karalność działań podjętych przez obwinionego w celu pozyskania i utrwalenia dowodów na potrzeby postępowania w sprawie o wykroczenie, nie zaistniały przeszkody uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie skargi.

Po pierwsze, problem zgodności art. 97 k.w. z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji nie był przedmiotem oceny Trybunału w wyroku o sygn. K 3/13. Nie wystąpiła więc negatywna przesłanka *ne bis in idem*, która uzasadniałaby zbędność wydania wyroku. Kwestię tę Trybunał odnotował zresztą w uzasadnieniu postanowienia z 14 lipca 2020 r., sygn. Ts 89/18 (OTK ZU B/2020, poz. 298), na mocy którego dopuścił skargę konstytucyjną Patryka Tomaszewskiego do merytorycznego rozpoznania.

Po drugie, w części dotyczącej ww. zarzutu skarga spełniała wymogi formalne, które warunkowały jej merytoryczne rozpoznanie. Przedmiotem kontroli skarżący uczynił art. 97 k.w., który był podstawą prawną ukarania go karą nagany za czyn polegający na opuszczeniu pojazdu bez zgody kontrolującego (tj. funkcjonariusza Policji). Skarżący wyjaśnił również, że opuścił pojazd w celu zgromadzenia i utrwalenia dowodów, które miały potem decydujące znaczenie dla uwolnienia go przez sąd od odpowiedzialności za inne wykroczenie, mianowicie kierowanie pojazdem na obszarze zabudowanym z prędkością przekraczającą dopuszczalną. Gdyby nie opuścił pojazdu, nie zebraliby dowodów niezbędnych do realizacji prawa do obrony w postępowaniu w sprawie o wykroczenie opisane w art. 92a k.w. Zatem skarżący nie tylko wskazał, które z przysługujących mu wolności i praw konstytucyjnych zostało naruszone wskutek zastosowania zakwestionowanej regulacji, lecz także wyjaśnił, na czym to naruszenie polegało.

Nie podzielam stanowiska Trybunału, że zarzuty ujęte w pkt II *petitum* skargi były zarzutami mającymi na celu jedynie wykazanie wadliwości indywidualnych rozstrzygnięć (orzeczeń sądowych) zapadłych w postępowaniu w sprawie o wykroczenia, o popełnienie których skarżący został obwiniony. Na poparcie tej tezy Trybunał przytoczył treść uzasadnienia skargi, z którego miało wynikać, że skarżący – z uwagi na wykonywanie zawodu dziennikarza – miał paść ofiarą zemsty ze strony funkcjonariuszy Policji urażonych niepocholebnymi artykułami, jakie skarżący publikował na temat działań lokalnej komendy. Tymczasem opisanie przez skarżącego sposobu, w jaki art. 97 k.w. został zastosowany w jego sprawie (zob. s. 12 skargi), było jedynie egzemplifikacją tego, że treść normatywna zakwestionowanego przepisu obejmuje także sytuacje, w których obwinionemu stawiany jest zarzut popełnienia wykroczenia w związku z działaniami podjętymi w celu zebrania i utrwalenia dowodów ma-

jących świadczyć o niepopelnieniu przez niego innego wykroczenia (*in casu* opuszczenie pojazdu bez zgody funkcjonariusza w celu zebrania i utrwalenia dowodów, które ostatecznie stały się podstawą uwolnienia skarżącego od zarzutu popełnienia wykroczenia). W dalszej części uzasadnienia skargi (zob. s. 14) skarżący wyjaśnił już *in abstracto*, że do naruszenia prawa do obrony dochodzi w wypadku pociągnięcia na podstawie art. 97 k.w. do odpowiedzialności za wykroczenie polegające na niewykonaniu poleceń funkcjonariusza Policji, jeśli działania sprawcy zmierzają do zgromadzenia materiału dowodowego do przyszłej sprawy o wykroczenie. Zdaniem skarżącego, „[p]rawo do obrony powstaje także na miejscu rzekomego zdarzenia, gdzie osoba ma prawo już bronić się i zbierać dowody na swoją niewinność” (tamże). Zarzut dotyczący treści normatywnej art. 97 k.w. (a nie aktów stosowania prawa podjętych na jego podstawie w sprawie skarżącego) został wyartykułowany zresztą wprost w pkt II *petitum* skargi.

Trybunał odmówił merytorycznego rozpoznania skargi w tej części również ze względu na zbyt „skąpy”, w ocenie Trybunału, dorobek orzeczniczy sądów powszechnych w zakresie stosowania art. 97 k.w. w stanach faktycznych podobnych do tego, jaki wystąpił w sprawie skarżącego. Jednocześnie jednak, formalnie odstępując od wydania wyroku o konstytucyjności art. 97 k.w. w zakresie wskazanym w pkt II *petitum* skargi, Trybunał podjął próbę ustalenia prawidłowej, w jego ocenie, wykładni tej regulacji na potrzeby spraw rodzajowo podobnych do sprawy skarżącego. Trybunał „z pewną ostrożnością” przyjął, że jako wykroczenia powinny być kwalifikowane jedynie „samowolne opuszczenie pojazdu w celu wykonania dokumentacji, bez uprzedniego poinformowania o tym funkcjonariusza”, natomiast „[o]puszczenie pojazdu po poinformowaniu o potrzebie zebrania odpowiedniego materiału należy uznać za uzasadnione”, a „zbieranie dowodów na potwierdzenie okoliczności i przebiegu kontroli należy do uprawnień osoby kontrolowanej”.

Uważam, po pierwsze, że tego typu wypowiedzi Trybunału powinny stanowić podstawę merytorycznego orzeczenia (wyroku), a nie postanowienia o umorzeniu postępowania. Po drugie, wydanie wyroku w niniejszej sprawie było niezbędne do zapewnienia kierującym pojazdami prawa do obrony w sprawach rodzajowo podobnych do sprawy skarżącego również z tego powodu, że zawarte w postanowieniu o umorzeniu postępowania wskazówki Trybunału co do sposobu wykładni i stosowania art. 97 k.w. nie uchylają norm prawa powszechnie obowiązującego, które stanowią, że kierujący pojazdem mogą wysiadać z kontrolowanego pojazdu wyłącznie za zezwoleniem kontrolującego (zob. § 16 ust. 3 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego, Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2008 r., oraz § 24 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego, Dz. U. poz. 2141, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2019 r.). Obowiązujące przepisy prawa nie określają przesłanek udzielenia przez kontrolującego zezwolenia na opuszczenie pojazdu (na co wskazuje wyraźnie orzecznictwo sądowe – zob. np. wyrok Sądu Rejonowego dla miasta stołecznego Warszawy z 22 października 2015 r., sygn. akt V W 4686/14, Lex nr 1901442). W świetle art. 97 k.w. jako wykroczenie należy zatem kwalifikować każde opuszczenie pojazdu bez zezwolenia (zgody) kontrolującego niezależnie od tego, czy odmowa zezwolenia (zgody) była „nieuzasadniona” ze względu na konieczność zapewnienia kierującemu pojazdem możliwości realizacji prawa do obrony, czy też nie była. Późniejsze dochodzenie odpowiedzialności funkcjonariusza Policji kontrolującego pojazd z powodu „nieuzasadnionej” odmowy zgody na opuszczenie pojazdu nie uchyla ewentualnych negatywnych dla kierującego pojazdem konsekwencji nałożenia na niego kary za wykroczenie, którego wprawdzie nie popełnił, lecz tej okoliczności nie był w stanie wykazać ze względu na uniemożliwienie mu zebrania i utrwalenia dowodów. Oznaczałoby to jednocześnie przerzucenie na obwinionego ciężarów nieprawidłowości popełnionych przez funkcjonariusza Policji podczas kontroli drogowej.

5. Uważam zatem, że w niniejszej sprawie Trybunał powinien być orzec, iż art. 97 k.w. w zakresie, w jakim dopuszcza karalność czynu polegającego na opuszczeniu – bez zezwolenia kontrolującego – pojazdu przez kierującego w celu zebrania i utrwalenia materiału dowodowego, jest niezgodny z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Objęcie karalnością za wykroczenie działań podjętych w celu zebrania i utrwalenia dowodów w sprawie o inne wykroczenie narusza bowiem w sposób nieproporcjonalny prawo do obrony.

Sprawa skarżącego jest tylko tego egzemplifikacją. W ramach postępowania w sprawie o wykroczenie skarżący został finalnie w całości uwolniony od zarzutów popełnienia wykroczenia z art. 92 a k.w. oraz art. 96 § 1 pkt 5 w związku z art. 9 § 1 k.w.. O niewinności skarżącego zadecydowały m.in. dowody, jakie zebrał po opuszczeniu kontrolowanego pojazdu. Skarżący, rejestrując zdarzenie telefonem komórkowym – opuścił kontrolowany pojazd dwukrotnie. Po raz drugi, jak ustaliły sądy obu instancji, bez zezwolenia kontrolującego go funkcjonariusza Policji. Przez sądy obu instancji została mu za to zachowanie wymierzona kara nagany w związku z popełnieniem wykroczenia z art. 97 k.w. polegającego na opuszczeniu pojazdu bez zezwolenia kontrolującego.

Konieczność uzyskania zgody na opuszczenie kontrolowanego samochodu, o ile nie nastąpi podczas pierwszego kontaktu kontrolowanego z funkcjonariuszem, jest utrudniona. Po podaniu powodu kontroli oraz odebraniu od kontrolowanego dokumentów funkcjonariusz co do zasady udaje się do swojego pojazdu. W zależności od miejsca kontroli może to być druga strona jezdni (tak np. podczas kontroli, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną rozpoznawaną przez Trybunał w niniejszym postępowaniu). W takiej sytuacji kontrolowany nie ma praktycznej możliwości zwrócenia się do kontrolującego o zgodę na opuszczenie pojazdu. Jeśli uzna wówczas za niezbędne natychmiastowe gromadzenie dowodów, samemu decydując o opuszczeniu pojazdu bez zgody kontrolującego, ponosi ryzyko poniesienia odpowiedzialności za wykroczenie kwalifikowane na podstawie art. 97 k.w. w związku z § 24 ust. 2 rozporządzenia z 2019 r. (analogiczną normę stanowił uprzednio § 16 ust. 3 rozporządzenia z 2008 r.). Jak wskazuje przykład skarżącego, a także dostępne orzecznictwo treść § 16 ust. 3 rozporządzenia z 2008 r. nie budziła żadnych wątpliwości jurydycznych. W razie opuszczenia przez kierującego kontrolowanego pojazdu bez zgody kontrolującego sądy orzekają o wykroczeniu.

Moim zdaniem, taki stan prawny koliduje z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji, który stanowi, że każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne (w znaczeniu konstytucyjnym, a więc w znaczeniu szerokim), ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Uważam, że jednym z koniecznych elementów składających się na treść konstytucyjnego prawa do obrony jest prawo gromadzenia i utrwalania dowodów mających świadczyć o braku podstaw oskarżenia lub obwinienia o popełnienie czynu zabronionego (przestępstwa lub wykroczenia).

6. Stwierdzenie niezgodności art. 97 k.w. (we wskazanym wyżej zakresie) z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji czyniłoby zbędnym rozpoznawanie pozostałych zarzutów ujętych w pkt II *petitum* skargi konstytucyjnej rozpoznanej przez Trybunał w niniejszym postępowaniu.