

WSTĘP

Monografia, którą oddaję w Państwa ręce, stanowi pokłosie badań przeprowadzonych w ramach projektu „Prawo do używania fotoradarów przez straże gminne – od przyznania do utraty”, finansowanego z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podtrzymanie i rozwój potencjału badawczego w Instytucie Administracji i Prawa Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu. Był to kolejny projekt realizowany pod moim kierownictwem, tym razem jednak, po raz pierwszy, zespół badawczy ograniczał się do jednej osoby. Samodzielne prowadzenie badań pozwoliło mi na większą swobodę przy wyborze metody badawczej, którą zamierzałam wykorzystać przy opracowywaniu tego projektu. Zapewne trudno byłoby mi przekonać wieloosobowy zespół do podjęcia próby zmiany spojrzenia na tradycyjny warsztat badawczy, do którego – my prawnicy – jesteśmy przyzwyczajeni. Decyzja o samodzielnym prowadzeniu badań była równoznaczna z tym, że całość ewentualnego ryzyka związanego z wyborem innej metody badawczej przyjmuję na siebie. Dlatego też zdaję sobie sprawę z tego, że niniejsza monografia może niejednego czytelnika zaskoczyć. Napisana bowiem została przez typowego badacza prawa z kilkunastoletnim już doświadczeniem naukowym, a zatem, z założenia można byłoby spodziewać się w niej klasycznego warsztatu badawczego, czyli wnikliwej interpretacji kilku przepisów dotyczących prawa do używania fotoradarów przez straże gminne tradycyjną metodą dogmatyczną. Takie jest bowiem wiodące podejście badawcze w dyscyplinie „prawo”¹. Byłby to jednak tylko niewielki fragment – możliwego do przeanalizowania w tym zakresie – obszernego pola badawczego.

Moja decyzja o prowadzeniu badań w ramach tego projektu w inny niż dotychczas sposób podyktowana była tym, że o ile głośno – głównie za sprawą mediów – krytykowano przyznanie strażom gminnym prawa do używania fotoradarów, odwołując się do niechlubnych przykładów z praktyki, a następnie z tryumfem przyjmowano informację o odebraniu im ich, o tyle nikt do chwili obecnej w doktrynie nie podjął naukowej analizy całości tego zagadnienia. Przy czym nie chodziło mi li tylko o samą analizę kilku przepisów regulujących te kwestie – w tym bowiem wąskim zakresie jakiejś częściowe opracowania jednak się pojawiały. Miałam na myśli raczej kompleksową, dogłębną i wszechstronną analizę tego zagadnienia, bez zawężania pola badawczego. Dlatego też, jako członek Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa, uznałam, że do osiągnięcia zakładanego efektu końcowego realizowanego przeze mnie projektu idealna jest holistyczna metoda badawcza opracowana przez założyciela tego stowarzyszenia

¹ P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstania prawa. Część 1. Podstawy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 91.

prof. Pawła Chmielnickiego. Będąc pod wrażeniem wyników, jakie można dzięki niej osiągnąć, podjęłam próbę zbadania tytułowego problemu, bazując na jej założeniach².

Punktem wyjścia tej metody jest proste spostrzeżenie, że klasyczny badacz prawa, analizując rozważane zagadnienie, skupia się jedynie na logiczno-lingwistycznej egzegezie komunikatu o stanie reguł sformalizowanych, co znacznie zawęża pole badawcze. Tymczasem to samo zagadnienie, stając się przedmiotem badań różnych dziedzin naukowych, prowadzi do o wiele szerszych, różnorodnych wniosków. Profesor P. Chmielnicki zwrócił bowiem uwagę na to, że ekonomiści patrzą na problem głównie przez pryzmat efektywności ekonomicznej instytucji formalnych i nieformalnych dotyczących wymiany towarowo-pieniężnej. Politolodzy skupiają się głównie na badaniu instytucji stanowiących podstawę systemów politycznych. Prawników zaś interesują wyłącznie reguły sformalizowane. Dlatego też dyskusja o tych samych zagadnieniach toczy się pomiędzy przedstawicielami tych różnych dyscyplin naukowych przy użyciu innego i odmiennego aparatu pojęciowego. Wszyscy oni, mówiąc o dokładnie tym samym zjawisku – jakim jest pochodzenie i oddziaływanie pewnego sposobu realizacji określonego działania, jakie stawia sobie człowiek – mówią jednak inaczej. Ekonomista wspomina bowiem o efektywności instytucji formalnych, prawnik o *ratio legis* przepisów, a socjolog o uwarunkowaniach socjalizacji normy. W ten sposób zamiast efektu spójności działania pojawia się niestety poznawcza dysharmonia³. Zdaniem P. Chmielnickiego jego metoda powstała w odpowiedzi na brak kierunku badawczego, który stawiałby sobie za cel poznanie charakteru regulacji prowadzących do powstania, zmiany lub usunięcia z systemu danej reguły działania.

Wykorzystana przeze mnie metoda badawcza zmierza do integracji tych wszystkich wysiłków badawczych, prowadząc do poznania pochodzenia (źródeł), treści i efektów funkcjonowania przyjętych reguł działania. Paweł Chmielnicki zwraca jednak uwagę, że reguły te przyjmują postać zarówno formalną, jak i nieformalną, jednakże dopiero w całości stanowią podstawę porządku społecznego, przez co określają przebieg relacji zachodzących pomiędzy jednostkami i zbiorowościami. Dlatego też dopiero połączenie wyników osiągniętych na tych wszystkich polach badawczych pozwala na przedstawienie pełnego obrazu rzeczywistości⁴.

W związku z tym dla mnie w niniejszej monografii nie była najważniejsza wykładnia samych przepisów regulujących kwestie związane z przyznaniem strażom gminnym uprawnień do używania fotoradarów, a następnie odebraniem im ich, ale ogólna ocena całości wydarzeń, jakie złożyły się na przyjęcie takich rozwiązań normatywnych. Przy takim

² Szczegółowe omówienie założeń tej metody opracowane zostało przez P. Chmielnickiego w wielu pracach naukowych. Zob. P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami...*, s. 90 i n.; P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstania prawa. Część 2. Uzasadnienie i objaśnienie poszczególnych faz badań*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 4, s. 72 i n.; P. Chmielnicki, *Konспект badań nad źródłami pochodzenia prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 11, s. 84 i n.; P. Chmielnicki, *Uniwersalna metoda oceny skutków regulacji prawnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 7-8, s. 160 i n.; P. Chmielnicki, *Identyfikacja celów i funkcji w ramach wykładni prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 3, s. 9 i n.

³ P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami...*, s. 90-91.

⁴ Ibidem, s. 90.

założeniu istotny był zatem kontekst sytuacyjny, w którym podjęto decyzję o powołaniu do życia straży gminnych, oczekiwania, jakie kierowano wobec nowo powstałej formacji, okoliczności, w jakich przyznano jej uprawnienia, pomimo już wtedy podnoszonych głosów przeciwnych, aż w końcu warunki, w jakich doszło do uchylecia stosownych przepisów. Dodatkowo ocenie należało poddać także rozległe skutki – społeczne, gospodarcze, prawne, finansowe – do jakich całe zamieszanie doprowadziło. To wszystko dopiero pozwoliło na całościową końcową ocenę postępowania ustawodawcy w tym zakresie.

W celu uzyskania takich właśnie wyników, przy wykorzystaniu wskazanej metody, badania moje objęły przede wszystkim teksty źródłowe w dosłownym tego słowa znaczeniu. Rzetelność pracy i zachowanie obiektywizmu wymagały niejednokrotnie odwoływania się wprost do fragmentów oryginalnego tekstu, bez dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Stąd w monografii zamieszczone zostały – tam gdzie to było niezbędne – czasem nawet dosyć obszernie cytaty. Analizie poddałam bowiem przede wszystkim stenogramy posiedzeń, uchwały i sprawozdania Sejmu, Senatu oraz ich poszczególnych komisji, uzasadnienia projektów ustaw, stanowiska i opinie przedstawione do przedkładanych projektów, wywiady przeprowadzane z uczestnikami procesu legislacyjnego, wypowiedzi specjalistów, środowisk samorządowych, a także społeczeństwa, które głośno dyskutowało, zwłaszcza na forach internetowych, na temat uprawnień straży gminnych do używania fotoradarów. To wszystko wymagało także uwzględnienia wydarzeń politycznych, gospodarczych i społecznych mających miejsce w tle całego procesu ewoluowania uprawnień straży gminnych w tym zakresie. Istotne było także zachowanie innych podmiotów takich jak Trybunał Konstytucyjny, NIK czy media, które bezpośrednio nie uczestniczyły w procesie legislacyjnym, ale swoim działaniem niewątpliwie wywierały wpływ na jego przebieg.

Oczywiście w swojej pracy korzystałam także z dostępnego w tym zakresie dorobku doktryny, który jednak bardziej traktowałam jedynie jako uzupełnienie wyników moich badań, bowiem z założenia w zastosowanej przeze mnie metodzie chodzi właśnie o to, by nie poprzestawać na badaniu wypowiedzi innych badaczy, lecz na przeprowadzaniu badań u źródła. Dla tego, klasycznego typu działania, od którego chciałam odejść, prof. P. Chmielnicki użył takiego obrazowego porównania: „Przedsięwzięcia współczesnych naukowców – prawników przypominają zachowanie przyrodnika, który – zamiast badać jakiś nowo odkryty organizm – bada i porządkuje jedynie wypowiedzi o tym organizmie wygłaszane przez inne osoby”⁵. Dlatego też z dostępnej literatury korzystałam jedynie w częściowym zakresie, ograniczając się do najbardziej przydatnych w mojej pracy opracowań.

By w pełni, i przede wszystkim obiektywnie, przedstawić analizowany problem badawczy, uwzględniłam również poglądy judykatury w odniesieniu do poszczególnych wątpliwych kwestii, które budziły spore kontrowersje w praktyce.

⁵ P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami...*, s. 92.

Cele, jakie sobie postawiłam na wstępie moich badań, okazały się dosyć obszerne. Przede wszystkim chodziło mi o ustalenie tego:

1) czy ustawodawca, powołując do życia straże gminne, miał jakąś uporządkowaną koncepcję ich działania, lokalizując je raczej w sferach li tylko służenia społeczności lokalnej, czy też na fali wydarzeń „płynął z prądem lub pod prąd”;

2) czy było to dobre założenie, czy też może raczej należało mieć starannie przemyślaną, ugruntowaną wizję funkcjonowania tej formacji bez możliwości jej ewoluowania;

3) czym kierowano się, przyznając pierwotnie, a następnie odbierając uprawnienia straży gminnej do używania fotoradarów;

4) komu na tym zależało;

5) jakie były rzeczywiste motywy takiego działania, a nie tylko deklarowany przez projektodawców cel;

6) czy w tym wszystkim liczył się rzeczywiście interes społeczeństwa wyrażający się w zapewnieniu bezpieczeństwa na drogach, czy też coś innego;

7) co tak naprawdę było ważnego dla uczestników procesu legislacyjnego;

8) czy wprowadzane zmiany, a zwłaszcza ta ostatnia pozbawiająca straże gminne prawa do używania fotoradarów były przeprowadzane prawidłowo z punktu widzenia poprawności legislacyjnej, czy też zawsze górę brały jakieś inne czynniki, które niekorzystnie wpływały na przebieg prac w parlamencie;

9) jakie skutki w rzeczywistości wywołało pozbawienie straży gminnych prawa do używania fotoradarów.

Udzielenie odpowiedzi na te wszystkie pytania wymagało przeprowadzenia badań w układzie chronologicznym, co bezpośrednio zdecydowało o układzie monografii. W rozdziale pierwszym poddałam analizie zagadnienia związane z genezą powołania do życia straży gminnej. Nie chodziło mi jednak o dogłębne rozważenie tego zagadnienia, a jedynie o nakreślenie celu, w jakim została ona utworzona. Było to istotne z tego względu, że przyznając w późniejszym czasie strażom prawo do używania fotoradarów, niektórzy przeciwnicy tego rozwiązania odwoływali się właśnie do korzeni jej istnienia, podnosząc, że takie rozszerzanie kompetencji tej formacji jest sprzeczne z ideą, która przyświecała w chwili jej tworzenia. Dlatego też tak ważne było ustalenie tego, jakie były pierwotne cele, które stawiono przed strażą gminną, wyjaśnienie, czym kierowano się przy podejmowaniu decyzji o potrzebie jej stworzenia, ujawnienie okoliczności, w jakich prawodawca zdecydował się na wprowadzenie pierwszych przepisów odnoszących się do straży i przesłanek warunkujących umieszczenie ich jedynie w ustawie o Policji. Badaniu poddane zostały także procesy nowelizacyjne tych przepisów, podczas których coraz mocniej ujawniała się potrzeba przyjęcia odrębnej, szerszej regulacji dotyczącej tylko tej formacji, co nastąpiło w 1997 r.

Rozdział drugi w całości poświęcony został przyznaniu strażom gminnym prawa do używania fotoradarów. Pierwotnie w roku 1997 – w nowo przyjętej ustawie

o strażach gminnych⁶ – która znacznie rozszerzała (w porównaniu do poprzedniej regulacji) kompetencje straży gminnej, zamieszczono tylko ogólne jej uprawnienie do czuwania nad porządkiem i kontroli ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym. Już samo przyjęcie takiego rozwiązania wywoływało pewnego rodzaju niezadowolenie, zwłaszcza wśród przedstawicieli służb mundurowych upatrujących w straży konkurencję dla Policji. Przyznanie tego uprawnienia wiązało się jednak ze wzrastającym z roku na rok zagrożeniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W niesamowitym bowiem tempie przybywało na ulicach coraz lepszych i szybszych samochodów. Niestety, infrastruktura dróg i parkingów nie była na to przygotowana. Państwo przy pomocy posiadanego stanu Policji nie było w stanie zapewnić bezpieczeństwa na wszystkich rodzajach dróg – przerastało to bowiem jej możliwości organizacyjne. Jednakże zakres działań straży gminnej, określony w przepisach o ruchu drogowym, był wąski, a rzeczywistość wymagała szerszych jej uprawnień, by ta mogła efektywnie wspomóc Policję. W związku z tym w ramach posiadanego już ogólnego uprawnienia do kontroli ruchu drogowego straż gminna w roku 2003 została po raz pierwszy uprawniona do wykonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń samoczynnie rejestrujących przekroczenie dozwolonej prędkości lub niestosowanie się do wskazań sygnalizacji świetlnej. Dokonano tego jednak „po cichu” na mocy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 r.⁷ zmieniającego § 17 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego⁸. Analiza tej części dziejów ujawnia ciekawą kulisy rozwiązań prawnych stosowanych w celu „przemycenia” przez przysłowiowe „kuchenne drzwi” nieznajdujących poparcia nowelizacji ustawy.

Pomimo uznania w roku 2007 wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego⁹ przepisów rozporządzenia uprawniających straże gminne do używania fotoradarów za niezgodne z przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz z Konstytucją RP¹⁰ legislator nie zrezygnował z przyznania strażom tego prawa. W związku z tym, powołując się na potrzebę dostosowania obowiązujących przepisów do treści wyroku, uchwalił w niedługim czasie ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym¹¹, którą oficjalnie wprowadził to uprawnienie do ustawy.

Przepisy w tym zakresie nie były jednak idealne. Dlatego też w kolejnym rozdziale, trzecim, wskazane zostały kontrowersje, jakie rodziły się w praktyce w związku

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz.U. z 2018 r., poz. 928, ze zm.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego, Dz.U. nr 230, poz. 2310.

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego, Dz.U. z 2003 r. nr 14, poz. 144.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2007 r., U 1/07, Dz.U. nr 53, poz. 359.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

¹¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2018 r., poz. 1990.

z używaniem fotoradarów przez straże gminne. Kontrowersje te wymusiły zmiany rozwiązań normatywnych. W związku z tym badaniu poddane zostały także nowelizacje ustawowych przepisów regulujących prawo straży gminnych do używania fotoradarów. Niestety wprowadzone w tym czasie poprawki wywołały dalsze, nowe problemy, które sprytnie wykorzystywali kierowcy, by uniknąć kary za wykroczenie, którego się dopuścili. Przedstawione w tej części monografii badania pozwoliły na ocenę zachowań i motywów działania uczestników ruchu drogowego oraz licznych przeciwników fotoradarowej działalności straży gminnych. Pomocne w tym zakresie okazało się również orzecznictwo, które ostatecznie ucięło dyskusję w tej sprawie.

Próby eliminowania pojawiających się kontrowersji i tak nie zmieniły wrogiego nastawienia sporej części społeczeństwa do używających fotoradarów straży gminnych, co w efekcie doprowadziło do tego, że 24 lipca 2015 r. Sejm przyjął ustawę zmieniającą ustawę Prawo o ruchu drogowym oraz ustawę o strażach gminnych¹², którą pozbawił z dniem 1 stycznia 2016 r. straże gminne uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu tych urządzeń.

Dlatego też w najobszerniejszym rozdziale – czwartym – zamieszczona została szczegółowa analiza kolejnych projektów ustaw zmierzających do pozbawienia straży gminnych przyznanych jej wcześniej uprawnień, zakończonych ostatecznie „sukcesem”. W tej części pracy ujawniają się rzeczywiste przesłanki, jakimi kierowali się pierwotni pomysłodawcy takiego rozwiązania. Widoczne jest również, jak w trakcie trwającego procesu legislacyjnego przyłączały się do nich inne podmioty, kierując się jednak odmiennymi motywami. W rozdziale tym udało się uchwycić zamęt i zamieszanie, jakie towarzyszyły pracom nad nowelizacją oraz wynikający z tego brak należytego przygotowania treści uchwalanych przepisów zmieniających. Obraz przedstawiony w rozdziale czwartym skłania do głębokiej refleksji nad poziomem polskiej legislacji.

Efektom tych wątpliwej jakości prac był cały ciąg skutków, jakie one wywołały w otaczającym nas świecie, w którym przyszło nam funkcjonować. Dlatego też pracę wieńczy rozdział zawierający zestawienie nielicznych zysków, jakie przyniosła nowelizacja, i rozległych kosztów, jakie wywołała ona na różnych płaszczyznach, począwszy od prawnej, przez ekonomiczną, gospodarczą, a skończywszy na społecznej. Rzeczywisty obraz, jaki rysuje się po dokonaniu badań w tym zakresie, napawa pesymizmem.

Niniejsza monografia z założenia skierowana jest do szerokiego grona odbiorców. Wydaje się, że może być ona interesująca nie tylko dla naukowców – i to niekoniecznie tylko tych rozpoczynających dopiero swoją przygodę z pracą badawczą, ale także studentów, praktyków, a nawet przeciętnego czytelnika, którego ciekawiły motywy i sposób działania ustawodawcy stanowiącego powszechnie obowiązujące

¹² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r., zmieniająca ustawę Prawo o ruchu drogowym oraz ustawę o strażach gminnych, Dz.U. poz. 1335.

normy prawne. Zdając sobie sprawę z niecodziennego podejścia do postawionego na wstępie zadania badawczego, wyrażam nadzieję, że niniejsza monografia spotka się jednak z życzliwym odbiorem czytelników. Liczę również na to, że klasyczni, wytrawni badacze prawa spojrzą na nią przychylnym okiem, mimo że nie skupia się ona na egzegezie tekstu prawnego i odbiega od tego tradycyjnego nastawienia, do którego my, prawnicy, jesteśmy przyzwyczajeni. Pozwala ona bowiem spojrzeć na analizowany problem z zupełnie innej, o wiele szerszej perspektywy, niżby to miało miejsce przy korzystaniu z utrwalonego dotychczas warsztatu badawczego. Być może zaprezentowane w niej podejście do zadania badawczego zacieka i skłoni kogoś ze świata nauki do przewartościowania dotychczasowego sposobu myślenia o sposobie prowadzenia badań w zakresie prawa, bo naprawdę warto. Byłoby to ukoronowaniem wysiłków podejmowanych przez prof. Pawła Chmielnickiego zmierzających do rozpowszechnienia opracowanej przez niego – wartościowej i dającej wielowymiarowy obraz wyników – metody.