



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DP-2.0260.1.2023

Warszawa, 27 grudnia 2023 r.

3535

Pani
Julia Przyłębska
Prezes
Trybunału Konstytucyjnego

Sygn. akt SK 97/23

w związku z pismem Pani Prezes z dnia 24 listopada br., (sygn. akt SK 97/23), zobowiązującym Ministra Infrastruktury do przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie skargi konstytucyjnej Pana M J (Ts 1/22), uprzejmie przedstawiam poniższą argumentację.

Przedmiotowa skarga konstytucyjna obejmuje sześć punktów, jednak tylko punkt pierwszy dotyczy zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu - Ministra Infrastruktury (*Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury – Dz. U. z 2023 r. poz 2725*). Stanowisko Ministra Infrastruktury może zatem odnosić się tylko i wyłącznie pkt 1 skargi, czyli uznanie za niezgodny z art. 2, 7, 31 ust. 3, art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP oraz art. 7 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, § 31 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (*Dz. U. z 2019 r. poz. 2310*).

I. W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga okoliczność, iż w odniesieniu do *rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych* (dalej zwanym „rozporządzeniem”) art. 7 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (*Dz. U. poz. 1768*) uchylona została już delegacja ustawowa do jego wydania. W tej sprawie właściwym

organem do udzielenia odpowiedzi na zarzuty skargi będzie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jednocześnie art. 7 pkt 2 lit. b ww. ustawy dodana została nowa delegacja ustawowa (art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym) do określenia przez ministra wzorów, znaczenia i zakresów obowiązywania znaków i sygnałów drogowych w ruchu drogowym, wzorów lub rodzajów i zakresów stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, warunków, jakim powinny odpowiadać znaki i sygnalizatory drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz podstawowych warunków sytuowania znaków i sygnalizatorów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w pasie drogowym.

Zgodnie z art. 27 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw, zachowano ważność dotychczasowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie zmienionej ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, jednak nie dłużej niż do dnia 20 września 2026 r.

II. Punktem wyjścia do oceny zasadności zarzutów podniesionych w skardze powinien być przepis art. 31 ust. 1 Konstytucji RP, w którym z jednej strony potwierdzono naturalną wolność człowieka, a z drugiej wprowadzono jej zabezpieczenie. W ścisłym związku z ust. 1 pozostaje ust. 2, z którego wynika nie mniej ważna zasada, że wolność nie ma charakteru absolutnego, bo jest ograniczona wolnością innych, a wolność każdego człowieka ma taką samą wartość, nie jest ani lepsza ani gorsza od wolności innego człowieka. Można więc obrazowo powiedzieć, że te wolności muszą się wzajemnie „pomieścić” i pogodzić w życiu codziennym każdego z nas.

Obie te zasady znalazły ujęcie normatywne w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym konstytucyjne wolności i prawa mogą być ograniczane, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie prawa. Przy czym warunkiem jest, aby ograniczenia były wprowadzane aktem normatywnym rangi ustawy i wpisywały się z katalog celów, które są oczekiwane społecznie, czyli m. in. bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz zdrowie.

Jeśli więc wprost w art. 52 ust 1 Konstytucji RP mowa o wolności poruszania się, to nawet na poziomie ogólnym wolność ta musi być ujęta w jakieś ramy prawne, zasady, co dodatkowo wprost wynika z art. 52 ust. 2 Konstytucji RP. Przy czym należy uznać, że w realiach współczesności poruszanie się, nie może pomijać kwestii wyboru miejsca zamieszkania i pobytu oraz obejmuje zasadniczo korzystanie ze środków lokomocji, w szczególności z pojazdów mechanicznych.

Taki jest między innymi cel *ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (dalej „Prd”)*, który zgodnie z art. 1 ust 1 pkt 1 ustawa określa zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz strefach ruchu. Zgodnie z art. 5 ust. 1 p.r.d. uczestnicy ruchu obowiązani są do stosowania się m. in. do znaków drogowych, aby zapewnić wszystkim osobom uczestniczącym w ruchu drogowym bezpieczeństwo.

Znaki drogowe są więc zbiorem nakazów i zakazów (choć nie tylko), które faktycznie są ograniczeniem swobodnego poruszania się w ogólnym rozumieniu, ale to ograniczenie ma jeden cel – jest nakładane w **interesie ogólnym**, którym jest bezpieczeństwo każdego z uczestników ruchu drogowego, i jest konieczne, gdyż bez tych zakazów i nakazów ruch drogowy nie jest możliwy bez wywoływania szkód w pojazdach, w mieniu, a zwłaszcza bez uszczerbków na zdrowiu kierowców oraz pasażerów. Są to specyficznie ujmowane normy prawne ujęte w postaci graficznej.

Podstawa ustawowa dla Ministra Infrastruktury, która pozwala na zdefiniowanie nakazów i zakazów (czyli znaków drogowych) zawarta jest w przepisach ustawy – Prawo o ruchu drogowym i jest to art. 7 ust 2 ustawy (obecnie, po nowelizacji opisanej w pkt I przedmiotowego pisma, jest to art. 7 ust. 3a).

Stosownie do ww. delegacji, wzory, znaczenie i zakres obowiązywania znaków i sygnałów drogowych, określone zostało w *rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych*, które, pomimo uchylecia delegacji do jego wydania, wciąż pozostaje w mocy.

Dodatkowo należy zauważyć, że znaki drogowe zdefiniowane w obowiązującym rozporządzeniu, są zgodne z postanowieniami ratyfikowanej przez Polskę *Konwencji o znakach i sygnałach drogowych, sporządzonej w Wiedniu dnia 8 listopada 1968 r. (Dz. U. z dnia 24 lutego 1988 r.)*, co z jednej strony jest wymogiem prawnym wynikającym z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej będącej źródłem prawa, a z drugiej koniecznością praktyczną z uwagi na rozbudowaną sieć dróg publicznych w całej Europie, która umożliwia transport międzynarodowy towarowy i osobowy oraz ruch turystyczny.

III. Przechodząc bezpośrednio do uzasadnienia zarzutów skargi konstytucyjnej, to pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, w art. 2 pkt 16 i 16a mowa jest o „strefie” zamieszkania i ruchu, który ustawodawca rozumie jako obszar (teren zamieszkały przez ludzi). Przy czym z treści skargi nie do końca wynika, czy wnoszący skargę ma świadomość, że do zaistnienia takiej strefy konieczne jest oznaczenie jej odpowiednimi znakami drogowymi, zgodnie z ww. rozporządzeniem, tj. D-40 „strefa zamieszkania” i D-41 „koniec strefy zamieszkania” (§ 58 ust. 1) oraz D-52 „strefa ruchu” oraz D-53 „koniec strefy ruchu” (§ 60c). Analogiczna sytuacja dotyczy pojęcia „obszaru zabudowanego” (znaki D-42 i D-43; § 58 ust. 3 rozporządzenia). Bez użycia ww. znaków drogowych obie strefy, jak i obszar zabudowany, nie mogą być utworzone, tj. nakazy, zakazy, ograniczenia z nimi związane nie obowiązują kierowców i kierujących pojazdami.

Wnioskodawca zarzucając niekonstytucyjność przepisowi § 31 rozporządzenia (czyli znaku B-43 „strefa organicznego postoju”) wydaje się rozumieć w ten sposób, że znak ten tworzy strefę, (obszar), a według art. 7 ust. 1 Prd, tak jak interpretuje to wnoszący skargę, znak drogowy może tylko ustanawiać ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje obowiązujące „w miejscu” położenia znaku lub bezpośrednio za nim. Miejsce usytuowania znaku zakazu nie może więc być obszarem zakazu.

Dodatkowo w ocenie wnoszącego skargę, strefa może być tylko zdefiniowana w ustawie, aby w strefie mogły obowiązywać zakazy i ograniczenia wolności gwarantowanych w Konstytucji RP.

W ocenie organu nie można zgodzić się z taką argumentacją.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż sformułowanie "tylko w ustawie" nie oznacza to, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w ogóle nie mogą być zamieszczane w rozporządzeniach lub w innych aktach normatywnych podustawowych. Przyznaje to zresztą sam TK, stwierdzając, że *"Konstytucyjna zasada wyłączności ustawy w sferze praw człowieka nie wyklucza przekazywania pewnych spraw związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw konstytucyjnych do unormowania w drodze rozporządzeń"* (wyr. TK z 8.7.2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, Nr 6, poz. 62). Wypowiadając się na temat regulacji w zakresie odpowiedzialności karnej, a zatem najdalej idącej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki TK stwierdził również, iż *„Nie rezygnując z wymagania określenia wyłącznie w ustawie podmiotu, znamion przedmiotowych przestępstwa oraz kary, należy jednak przyjąć, że dopuszczalne jest doprecyzowanie tych elementów w aktach wykonawczych wydanych w zgodzie z art. 92 konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw przeciwko mieniu, obrotowi gospodarczemu, czy przeciwko interesom fiskalnym państwa, konstrukcja ustawy karnej, która by całkowicie wykluczała potrzebę odwołania się do rozporządzeń regulujących określoną sferę działalności, jest trudna do wyobrażenia. Odesłanie do aktów wykonawczych umożliwia "dopasowanie norm określających poszczególne zakazy i nakazy do zmieniających się stosunków (np. gospodarczych, społecznych, ekologicznych itp.) i wyposażenie ich w jednolitą sankcję"* [R. Dębski, *Pozastawowe znamiona przestępstwa*, Łódź 1995, s. 119]” (wyr. TK z 20.2.2001 r., P 2/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 32). Jak słusznie podkreślono w piśmiennictwie skoro nawet w dziedzinie odpowiedzialności karnej, mającej przecież charakter zdecydowanie represyjny, TK skłonny był dokonać pewnej relatywizacji zasady bezwzględnej wyłączności ustawy, znajdującej teoretycznie swoją podstawę w art. 42 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, to tym bardziej niezasadne byłoby sztywne stosowanie tej zasady również w sferze innych gałęzi prawa (L. Bosek, M. Szydło, *Komentarz do art. 31 Konstytucji*; [w] *Komentarz do Konstytucji RP*, pod red. L. Boska i M. Safjana, Warszawa 2016, s. 731-732).

Należy zauważyć, że w art. 7 ust. 1 Prd stanowi, że: *„Znaki i sygnały drogowe wyrażają ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje”*. W przepisie tym nie ma więc mowy

o tym, że zakaz/nakaz obowiązuje jedynie w miejscu postawienia znaku lub bezpośrednio za nim – w tym zakresie przedstawiona w skardze wykładnia jest całkowicie nieuzasadniona.

Co więcej, analiza rozporządzenia skłania do wniosku, że większość zakazów i nakazów (znaków drogowych) obowiązuje nie w miejscu, ale na jakimś odcinku drogi publicznej, np. znak B-33 „ograniczenie prędkości” (§ 27 ust. 1 rozporządzenia) może obowiązywać na odcinku wielu kilometrów, z uwzględnieniem § 27 ust. 1 pkt 1-3, (zmiana ograniczenia), aż do jego odwołania za pomocą znaku B-42, ewentualnie do najbliższego skrzyżowania (§ 32 ust. 2 rozporządzenia). Inne przykłady takich znaków to:

- znak B-29 (zakaz używania sygnałów dźwiękowych) - § 24 ust. 1 rozporządzenia,
- znak B-25 (zakaz wyprzedzania) - § 23 ust. 1 rozporządzenia,
- znak D-51a (automatyczna kontrola średniej prędkości) - § 60 b ust. 2 rozporządzenia.

Dodatkowo w rozporządzeniu jest jeszcze znak drogowy, inny niż wskazany znak B-43, który wprost kreuje ograniczenia i posługuje się pojęciem strefy (obszaru) – chodzi o znak B-39 „strefa ograniczonego postoju” - § 29 ust. 1 rozporządzenia.

Zastosowanie znaku B -43 albo znaku B-39 sprowadza się do ograniczenia tylko co do jednego parametru (prędkości z jaką ma poruszać się pojazd albo wskazywać na miejsca postoju pojazdu) i w tym zakresie nie różni się od zakazów i nakazów wynikających z innych znaków drogowych, zdefiniowanych w rozporządzeniu. Po ustawieniu znaku B-43 „strefa ograniczonej prędkości” i znaku B-44 „koniec strefy ograniczonej prędkości”, powstaje obszar (odcinek drogi publicznej), na którym obowiązuje zakaz przekraczania prędkości określonej na znaku, choć precyzyjniej należałoby powiedzieć, że będzie to układ dróg– na każdej z nich będzie obowiązywało ograniczenie prędkości, np. 30 km/h, bez konieczności ustawiania pojedynczych znaków z takim ograniczeniem przy każdej z nich. Jednak zastosowanie obu znaków drogowych i wyznaczenia obszaru (strefy) ograniczonej prędkości, nie umożliwia tworzenia na tak wyznaczonym obszarze innych ograniczeń, które wynikałyby z samego faktu utworzenia strefy ograniczonej prędkości.

W ocenie organu wnoszący skargę w tym właśnie upatruje niekonstytucyjności § 31 (znaku – B-43) rozporządzenia, twierdząc, że oznaczenie znakami B-43 i B-44 strefy ograniczonej prędkości tworzy, czy też umożliwia nałożenie, na tak wyznaczonym obszarze, inne (niż ograniczenie prędkości) ograniczenia, zakazy czy nakazy. Innymi słowy, zastosowanie obu znaków tworzy obszar o szczególnym statusie prawnym - w konsekwencji uważa, że taka strefa powinna być zdefiniowana w Prd, jako obszar szczególny, na którym ograniczane są (mogą być ograniczane) konstytucyjne prawa i wolności.

W ocenie organu nie można zgodzić się z takim twierdzeniem – zakaz B-43 wprowadza tylko ograniczenie prędkości, nie wynikają z niego inne ograniczenia i tym samym spełnia taką samą rolę jak podstawowy znak ograniczający prędkość, czyli B-33 „ograniczenie prędkości” (§ 27 ust. 1 rozporządzenia) czy też inne znaki drogowe.

Nie mniej istotny jest aspekt praktyczny znaku drogowego B-43 „strefa ograniczonej prędkości”, bo w istocie znak ten zastępuje wiele znaków drogowych B-33 „ograniczenie prędkości”, które musiałyby ustawiane przy każdej drodze bądź ulicy. Bez względu zatem czy ustawiono by jeden znak bądź kilka, kilkadziesiąt, czy nawet kilkaset znaków, możliwy skutek jest ten sam – organicznie wolności poruszania się na danym obszarze (strefie), ale tylko co do prędkości z jaką ma poruszać się pojazd. Widać więc wyraźnie, że sens zakazu pozostaje ten sam przy zastosowaniu znaku B-43 albo znaku B-33.

Powyższe prowadzi do wniosku, że zakazy wynikające ze znaków drogowych, w świetle rozporządzenia i Prd, nie mogą być utożsamiane tylko z miejscem postawienia znaku, tak samo jak pojęcie strefa nie może być rozumiane dosłownie, bo jak przedstawiono powyżej, stosowanie znaków drogowych tworzy obszary (najczęściej odcinki dróg publicznych), gdzie jakieś zachowanie użytkowników pojazdów jest nakazane albo zakazane przepisami prawa.

IV. Podsumowanie

Punktem wyjścia przedmiotowego stanowiska jest ogólna zasada wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którą ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne, o ile są zgodne z zasadami w tym przepisie wskazanymi.

Art. 52 ust. 3 Konstytucji RP powtarza tę zasadę w odniesieniu do skonkretyzowanej wolności, czyli swobodnego poruszania się.

Ustawa z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym konkretyzuje zasady ruchu na drogach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, które jest gwarantowane m. in. przez system zakazów i nakazów, które obowiązują wszystkich uczestników ruchu drogowego.

Moc prawna zakazów i nakazów, wynikająca ze znaków drogowych, opiera się na art. 7 ust. 1 ww. ustawy, a uprawnienie ministra właściwego do spraw transportu (Ministra Infrastruktury), w formie rozporządzenia, do ich określenia, wynika z art. 7 ust. 2 ww. ustawy.

Wydane na podstawie art. 7 ust. 2 *rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych z dnia 31 lipca 2002 r.*, określiło znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania oraz ich wzory graficzne.

W § 31 ust. 1 ww. rozporządzenia wprowadzono znak B-43 „strefa ograniczonej prędkości”, który zakazuje przekraczania prędkości określonej na znaku. Oprócz tego zakazu, znak ten nie oznacza, ani nie tworzy innych zakazów. W szczególności jego zastawianie nie tworzy strefy (obszaru) o szczególnym statusie prawnym, na którym mogą być nakładane inne ograniczenia, bez ich odrębnego oznakowania właściwymi znakami drogowymi. Znak B-43 nie różni się tym samym od innych znaków zdefiniowanych w ww. rozporządzeniu i jest zgodny z zakresem upoważnienia określonym w art. 7 ust. 2 prd.

W ocenie MI zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej wniesionej przez Pana M J są niezasadne. W związku z powyższym wnoszę o stwierdzenie, iż § 31 *rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych z dnia 31 lipca 2002* jest zgodny z:

- art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP,
- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP,
- art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 7 Konstytucji RP,
- art. 7 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

ADWOKAT ZAWODNICZ

Wzrost

Piotr Kozłowski

DYREKTOR
Departamentu Prawnego

Marcin Przychodźki
radca prawny