

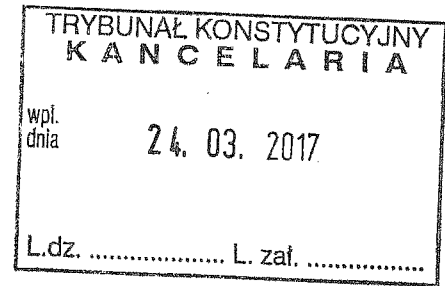


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 29 marca 2017 r.

Sygn. akt K 49/15

BAS-WPTK-739/16



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rady Gminy Kobylnica (sygn. akt K 49/15), wnosząc o stwierdzenie, że art. 129b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1335), w zakresie w jakim nie przewiduje przyznania straży gminnej (miejskiej) uprawnień w zakresie kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, **jest zgodny** z art. 165 ust. 1 zdanie 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Rada Gminy Kobylnica (dalej: wnioskodawca) jako przedmiot kontroli wskazała art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1335; dalej: ustawa zmieniająca) oraz – w charakterze przepisu związkowego – art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych). Wnioskodawca nadał *petitum* wniosku rozbudowany charakter, ujmując w odrębnych punktach z osobna każdą z jednostek redakcyjnych składających się na art. 1 oraz oddzielnie art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej.

Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 1 ustawy zmieniającej:

„W ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym [...] wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 129b:

a) w ust. 2 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

«1) kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym;»,

b) w ust. 3 uchyla się pkt 3,

c) uchyla się ust. 4;

2) w art. 129g ust. 1 otrzymuje brzmienie:

«1. Ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego:

a) przekraczania dopuszczalnej prędkości,

b) niestosowania się do sygnałów świetlnych

– należy do Inspekcji Transportu Drogowego.»;

3) w art. 129h w ust. 5 w pkt 3 średnik zastępuje się kropką i uchyla się pkt 4.»;

- art. 2 ustawy zmieniającej:
 „W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych [...] w art. 9a w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:
 «2) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów;»”;
- art. 3 ustawy zmieniającej:
 „Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.”;
- art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych:
 „Dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają w całości na finansowanie:
 - 1) zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową;
 - 2) utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urzędzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
 - 3) poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi”.

2. Wskazując jako przedmiot kontroli przepisy ustawy zmieniającej, wnioskodawca w istocie zakwestionował zmiany normatywne polegające na nadaniu w części nowego brzmienia art. 129b i art. 129g ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.; dalej: Prawo o ruchu drogowym albo ustawa), co nastąpiło – w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej – z 1 stycznia 2016 r. Dla oddania kontekstu normatywnego zaskarżonych przepisów należy zatem uwzględnić treść art. 129b i art. 129g Prawa o ruchu drogowym według stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2015 r. Przepisy te, w zakresie objętym zmianami wprowadzonymi przez kwestionowaną we wniosku ustawę, miały do 31 grudnia 2015 r. następujące brzmienie:

- art. 129b ust. 3 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym:

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

– art. 129b ust. 4 Prawa o ruchu drogowym:

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

– art. 129h ust. 5 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym:

„Minister właściwy do spraw transportu, mając na względzie przyczyny i lokalizację wypadków drogowych, przeciwdziałanie tym wypadkom oraz wdrażanie kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia: [...] szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli”.

3. Artykuł 129b Prawa o ruchu drogowym reguluje zasady wykonywania kontroli ruchu drogowego przez straże gminne (miejskie; w dalszej części stanowiska pod pojęciem straży gminnej należy rozumieć odpowiednio także straż miejską), określając w szczególności zakres przepisów Prawa o ruchu drogowym, których przestrzeganie przez uczestników ruchu drogowego podlega kontroli prowadzonej przez te straże, czynności podejmowane przez funkcjonariuszy w toku kontroli czy też wykorzystywane w jej ramach urządzenia techniczne.

Wątpliwości podniesione przez wnioskodawcę dotyczą zmian normatywnych wprowadzonych przez ustawę zmieniającą, w następstwie których straże gminne zostały pozbawione uprawnienia do przeprowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących (tzw. fotoradary). W stanie prawnym do 31 grudnia 2015 r. właściwość straży gminnych obejmowała m.in. kontrolę ruchu drogowego

w zakresie przestrzegania przez kierujących pojazdami przepisów ruchu drogowego (art. 129b ust. 2 lit. b ustawy), przy czym kontrola ta była przeprowadzana za pomocą urządzeń rejestrujących (art. 129b ust. 3 pkt 3 ustawy). Uzupełnieniem powyższego przepisu był art. 129b ust. 4 ustawy, przyznający strażnikom gminnym uprawnienie do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych lub zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, przy czym kontrola ta mogła być przeprowadzana wyłącznie w obszarze zabudowanym (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych), zaś miejsce i czas kontroli musiały zostać uprzednio uzgodnione z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Policji. W razie wykorzystania urządzenia zainstalowanego w pojeździe, w czasie pracy urządzenia pojazd nie mógł znajdować się w ruchu (art. 129b ust. 3 pkt 3 ustawy).

Istotnym ograniczeniem uprawnienia straży gminnych określonego w art. 129b ust. 2 lit. b ustawy było to, że kontrola w powyższym zakresie nie mogła być prowadzona w inny sposób, niż przy wykorzystaniu urządzenia rejestrującego. Pojęcie urządzenia rejestrującego ustawodawca zdefiniował w art. 2 pkt 59 ustawy – jest nim „stacjonarne, przenośne albo zainstalowane w pojeździe albo na statku powietrznym urządzenie ujawniające i zapisujące za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami”. Wskazane przepisy formalnie nie limitowały rodzaju wykroczeń, które mogły podlegać kontroli ze strony straży gminnej. Natomiast, ze względu na wymóg przeprowadzenia kontroli za pomocą urządzenia rejestrującego, zdecydowana większość ujawnianych przypadków dotyczyła przekroczenia dozwolonej prędkości oraz ewentualnie innych towarzyszących temu wykroczeń (np. niestosowanie się do sygnałów świetlnych, ignorowanie zakazu wyprzedzania czy też korzystanie z telefonu komórkowego bez urządzenia głośnomówiącego).

Szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego były określone w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw transportu (por. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, Dz. U. poz. 366; wobec uchylenia 1 stycznia 2016 r. podstawy prawnej do wydania powyższego rozporządzenia utraciło ono z tym dniem moc obowiązującą).

Powołany przez wnioskodawcę w charakterze związkowego przedmiotu kontroli art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych określa natomiast zadania, na jakie przeznaczają się dochody uzyskane przez jednostki samorządu terytorialnego z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione przy pomocy urządzeń rejestrujących. Zadaniem tymi są: 1) zadania inwestycyjne, modernizacyjne lub remontowe związane z siecią drogową; 2) utrzymanie i funkcjonowanie infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; 3) poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym popularyzacja przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjna oraz współpraca w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi. Zawarte w art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych sformułowanie, iż dochody uzyskane z grzywien jednostki samorządu „przeznaczają w całości na finansowanie” wymienionych w nim zadań należy odczytywać jako niedopuszczalność finansowania z nich innego rodzaju przedsięwzięć. Powyższy przepis pozostał w niezmiennym brzmieniu także po 1 stycznia 2016 r., tym samym ustawodawca uwzględnił okoliczność, że dochody z grzywien nałożonych przez strażę gminną przed 1 stycznia 2016 r. będą mogły być także realizowane po tej dacie.

Z kolei przedmiotem regulacji art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 706; dalej: ustawa o strażach gminnych), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., było nałożenie na straż gminną obowiązku prowadzenia ewidencji znajdujących się na jej wyposażeniu urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego,

Z dniem 1 stycznia 2016 r. strażę gminną zostały pozbawione uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, w konsekwencji czego obecnie kontrolę tego rodzaju mogą przeprowadzać jedynie policjanci (por. art. 129 ust. 2 pkt 9a ustawy) oraz Inspekcja Transportu Drogowego (por. art. 129g ust. 1 ustawy), przy czym w tym ostatnim przypadku chodzi wyłącznie o kontrolę przeprowadzaną za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych. Wnioskodawca zakwestionował kompleks przepisów ustawy zmieniającej, które pozbawiły strażę gminną uprawnienia do kontroli ruchu drogowego za pomocą

urządzeń rejestrujących, jak również ustalony ustawą zmieniającą termin ich wejścia w życie.

II. Zarzuty wnioskodawcy

1. W odrębnych punktach wniosku przedstawione zostało uzasadnienie dotyczące naruszenia następujących zasad i przepisów konstytucyjnych: zasady pomocniczości, zasady decentralizacji oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (pkt V.1 wniosku), rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (pkt V.2), obowiązku strzeżenia przez władze Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa obywateli (pkt V.3), prawa własności jednostek samorządu terytorialnego (pkt V.4), samodzielności finansowej samorządu terytorialnego (pkt V.5), odpowiedniej *vacatio legis* (pkt V.6) oraz zasady przyzwoitej legislacji (pkt V.7). Zgodnie z zapowiedzią zawartą na s. 22 wniosku, przedstawiona na tle poszczególnych wzorców argumentacja odnosi się w sposób jednolity do wszystkich przepisów stanowiących przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu.

2. Uzasadniając zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą pomocniczości, art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, wnioskodawca wskazał, że względy bezpieczeństwa w ruchu drogowym przemawiają przeciw odebraniu strażom gminnym uprawnienia do kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących. Na tym tle odwołał się on do danych statystycznych obrazujących zmniejszenie liczby wypadków na polskich drogach w ostatnich latach. Przytoczył również stanowisko Rady Ministrów wyrażone w trakcie prac nad ustawą zmieniającą zawierające pogląd, zgodnie z którym kontrola ruchu drogowego prowadzona przez straż gminną w mniejszych miejscowościach z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących w znaczący sposób przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej, stąd też odebranie strażom uprawnień w powyższym zakresie ma negatywnie wpłynąć na stan bezpieczeństwa na drogach. W dalszej kolejności Rada Gminy Kobylnica wskazała także, iż przekazanie uprawnień związanych z instalacją i obsługą stałych urządzeń rejestrujących na rzecz Inspekcji Transportu Drogowego (dalej także: ITD) stanowi przejaw „centralizacji” tejże materii i zarazem jest motywowane wyłącznie czynnikami ekonomicznymi, poprzez przejęcie przez

Krajowy Fundusz Drogowy wpływów z mandatów, które dotychczas zasilają budżety gmin (wniosek, s. 27).

Analogiczną w zasadzie argumentację wnioskodawca przedstawił na tle zarzutu naruszenia „obowiązku strzeżenia przez władze Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa obywateli” (art. 5 Konstytucji). Powołane zostały przy tym analogiczne dane statystyczne oraz te same opinie, jak przy uzasadnieniu zarzutu naruszenia zasady pomocniczości, art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji. Wskazano zarazem, że: „działania ustawodawcy były nakierowane w istocie na zmniejszenie stopnia bezpieczeństwa publicznego, sam fakt istnienia straży gminnych (miejskich) był przez autorów projektu ustawy uważany za «patologiczny»” (wniosek, s. 28).

3. Zarzut naruszenia zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych został powiązany z tym, że zmiany wynikające z wejścia w życie kwestionowanych przepisów wprowadzono „bez odwołania się do jakichkolwiek danych empirycznych” (wniosek, s. 27). Jedyne przedstawione przez wnioskodawcę argumenty odwołujące się wprost do naruszenia zasady rzetelności i sprawności sprowadza się do stwierdzenia, iż: „[u]regulowania Ustawy nie będą także służyły sprawności działania instytucji publicznych. Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek przepisów przejściowych w zakresie przejęcia przedmiotowych urządzeń rejestrujących przez ITD, nie zabezpiecza też żadnych środków finansowych na przystosowanie wspomnianych fotoradarów do pracy w systemie prowadzonym przez ten organ” (*tamże*).

4. Pozbawienie straży gminnych uprawnień do kontroli ruchu drogowego przy wykorzystaniu urządzeń rejestrujących skutkuje także – w ocenie wnioskodawcy – ingerencją w przysługujące gminom prawo własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji). W następstwie wejścia w życie kwestionowanych przepisów gminy zostały bowiem pozbawione możliwości korzystania z przysługującego im prawa własności urządzeń rejestrujących, rozporządzania nimi i pobierania w tym zakresie pożytków. Pozbawienie gmin możliwości użytkowania urządzeń rejestrujących wynika stąd, że ustawodawca uchylił przepisy stanowiące podstawę prawną instalowania i użytkowania tych urządzeń. Konkretyzując natomiast zarzut dotyczący pozbawienia gmin możliwości rozporządzania urządzeniami rejestrującymi, wnioskodawca

wskazał, że ma ona charakter faktyczny i wyraża się w tym, że: „dotychczas w razie zaniku potrzeby korzystania z nich [urządzeń rejestrujących – uwaga własna] istniała możliwość ich dalszej odsprzedaży dla innych gmin zainteresowanych prowadzeniem tej formy kontroli. Tymczasem Ustawa w istocie likwiduje możliwość wtórnego obrotu przedmiotowymi urządzeniami, jako że wyrugowana zostanie kategoria podmiotów zainteresowanych tego rodzaju urządzeniami, co będzie oznaczało totalny zanik popytu na nie” (wniosek, s. 30).

Zdaniem wnioskodawcy, sytuacja prawna gmin, które nabyły urządzenia rejestrujące, powinna podlegać szczególnej ochronie z punktu widzenia „zasady zaufania do bieżącego prawa”, na ustawodawcy ciąży również obowiązek zrefundowania gminom wydatków poniesionych przez nie na nabycie urządzeń rejestrujących (wniosek, s. 31).

5. Uzasadniając zarzut naruszenia zasady samodzielności finansowej, wnioskodawca wskazał, że zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego stanowią zadanie własne gminy. Z kolei jednym z podstawowych źródeł finansowania tego zadania były – do 31 grudnia 2015 r. – grzywny nakładane za naruszenie przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących. Kwestionowane przepisy pozbawiły gminy dochodów z grzywien za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji. Tym samym ustawodawca zniósł określone źródło dochodów gmin, bez jakiegokolwiek modyfikacji zakresu ich zadań w zakresie utrzymania dróg i zapewnienia bezpieczeństwa na drogach.

6. Wątpliwości wnioskodawcy związane są również z wyznaczonym ustawą zmieniającą okresem *vacatio legis*, po którym weszły w życie przepisy pozbawiające strażę gminne możliwości rejestrowania wykroczeń w ruchu drogowym z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących. Wskazano w tym względzie, że okres niespełna czterech miesięcy jest stanowczo zbyt krótki, aby możliwe było przedsięwzięcie przez organy gminy Kobylnica innych niż kontrola ruchu drogowego przy pomocy fotoradarów działań mających na celu utrzymanie dotychczasowego poziomu bezpieczeństwa na drogach. Nie jest także możliwe, aby w tym okresie zadanie to mogła przejąć Inspekcja Transportu Drogowego. W tym kontekście

wnioskodawca powtórzył pogląd wyrażony w trakcie prac nad projektem ustawy zmieniającej, zgodnie z którym odebranie strażom gminnym możliwości rejestrowania wykroczeń w ruchu drogowym z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących skutkować będzie nadmiernym zwiększeniem obowiązków Policji i ITD w stosunku do sił i środków znajdujących się w dyspozycji tych służb (wniosek, s. 33).

7. Ostatni z zarzutów dotyczy niezgodności przepisów ustawy zmieniającej i ujętego związkowo art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych z „zasadą przyzwoitej legislacji”. Wnioskodawca wskazał w tym względzie, że wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej straże gminne zostały pozbawione możliwości używania urządzeń rejestrujących. Mimo to w obrocie prawnym został pozostawiony art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych, zgodnie z którym dochody uzyskane z grzywien nakładanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego ujawnione przez urządzenia rejestrujące obsługiwane przez straże gminne, gminy przeznaczają na realizację zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową, utrzymaniem infrastruktury drogowej oraz poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdaniem wnioskodawcy, po wejściu w życie ustawy zmieniającej art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych stał się przepisem pustym, który nie będzie stosowany wobec braku dochodów z wymienionych w nim źródeł. W rezultacie „krótki okres przedawnienia wykroczeń drogowych szybko wyzuje te unormowanie z jakiegokolwiek treści zdanej do zastosowania” (wniosek, s. 34).

III. Analiza formalnoprawna

1. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są podmiotami wyposażonymi w ograniczoną legitymację skargową. Przysługuje im uprawnienie do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie względem przepisów dotyczących spraw objętych zakresem działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego danego szczebla (por. art. 191 ust. 2 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Sposób rozumienia przesłanki „sprawy objęte zakresem działania” na gruncie art. 191 ust. 2 Konstytucji stanowi przedmiot utrwalonej linii orzeczniczej sądu konstytucyjnego, który uznaje ją za spełnioną wówczas, gdy kwestionowany przepis wyznacza kompetencje jednostki samorządu

terytorialnego bądź dotyczy bezpośrednio spraw tej jednostki (por. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09).

Jednym z przepisów zaskarżonych przez wnioskodawcę jest art. 1 pkt 2 ustawy zmieniającej, którego skutkiem było nadanie – z 1 stycznia 2016 r. – nowego brzmienia art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Artykuł 129g ust. 1 tej ustawy zarówno w obecnym stanie prawnym, jak i w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. nie kreował żadnych uprawnień po stronie jednostek samorządu terytorialnego (w tym dotyczących uprawnień kontrolnych przysługujących strażom gminnym), jak i szerzej, w ogóle nie odnosił się do spraw dotyczących *stricto* samorządu terytorialnego. Trzeba przy tym zauważyć, że sprawy kontroli ruchu drogowego, czego dotyczy wzmiankowany przepis, mieszczą się w gestii różnych organów władzy publicznej, które w większości nie mają charakteru samorządowego (Policja, ITD). Natomiast jedyne odniesienie dotyczące bezpośrednio samorządu terytorialnego zawarte w art. 129g ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. wyrażało się w tym, że przepis ten zawierał odwołanie do art. 129b ust. 3 pkt 3 ustawy, dotyczącego stosowania urządzeń rejestrujących przez straż gminną. Wzmiankowane odesłanie nie kreowało jednak żadnych praw (obowiązków) po stronie samorządu terytorialnego, ani też nie określało zasad bądź warunków ich realizacji, a także w żaden inny sposób nie dotyczyło sytuacji samorządu. Przedstawiona okoliczność wywiera w kontekście niniejszego postępowania taki skutek, że art. 129g ust. 1 ustawy nie może zostać uznany za dopuszczalny przedmiot kontroli ze względu na brak legitymacji wnioskowej w tym zakresie po stronie podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem. W związku z powyższym, Sejm wnosi o uznanie, że postępowanie powinno podlegać – ze względu na niedopuszczalność orzekania – **umorzeniu** w zakresie obejmującym kontrolę konstytucyjności art. 1 pkt 2 ustawy.

2. Zgodnie z *petitum* wniosku, przedmiot kontroli stanowią art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej. Treścią kwestionowanego art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej jest wprowadzenie określonych w nich zmian w Prawie o ruchu drogowym oraz ustawie o strażach gminnych. Ustawa zmieniająca weszła w życie 1 stycznia 2016 r. (art. 3 ustawy zmieniającej) i z tym dniem nastąpiły odpowiednie zmiany normatywne w Prawie o ruchu drogowym oraz ustawie o strażach gminnych.

Sejm zwraca uwagę, że zarzuty podniesione przez wnioskodawcę pod adresem art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej dotyczącej treści, jaka została nadana odpowiednim przepisom Prawa o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych w następstwie wejścia w życie ustawy zmieniającej. Wprowadzone zmiany polegały przy tym albo na nadaniu nowego brzmienia odpowiednim przepisom zmienianych ustaw (taka sytuacja występuje w przypadku art. 129b ust. 2 pkt 1 i art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym oraz art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych), albo też na uchyleniu określonych przepisów tychże ustaw (dotyczy to art. 129b ust. 3 pkt 3, art. 129b ust. 4 i art. 129h ust. 5 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym).

W pierwszej z wyróżnionych sytuacji, polegającej na nadaniu nowego brzmienia przepisom zmienianych ustaw, właściwy przedmiot kontroli powinny stanowić przepisy ustaw zmienianych, nie zaś przepisy ustawy zmieniającej. Przepisy ustaw zmienianych stanowią bowiem od 1 stycznia 2016 r. element porządku prawnego, natomiast kwestionowane przez Radę Gminy Kobylnica przepisy ustawy zmieniającej zostały z tym dniem w całości skonsumowane, poprzez dokonanie odpowiednich zmian w przepisach nowelizowanych ustaw. Trzeba zauważyć, że zarzuty podniesione przez wnioskodawcę pod adresem przepisów ustawy zmieniającej dotyczą w całości ich zgodności treściowej z powołanymi wzorcami kontroli, nie mają zatem charakteru ani proceduralnego (dochowanie właściwego trybu postępowania prawodawczego), ani też kompetencyjnego (określenie podmiotu uprawnionego do ustanowienia kwestionowanych przepisów), co ewentualnie uzasadniałoby poddanie ocenie zgodności przepisów zmieniających także po dacie ich wejścia w życie.

W części odmienna sytuacja występuje natomiast na tle tych przepisów ustawy zmieniającej, które przewidują uchylenie stosownych jednostek redakcyjnych w obrębie Prawa o ruchu drogowym. W takim przypadku za przedmiot kontroli nie można uznać uchylonych postanowień Prawa o ruchu drogowym, skoro 1 stycznia 2016 r. zostały one usunięte z obowiązującego porządku prawnego. *Prima facie* mogłoby to uzasadniać przyjęcie, iż adekwatny przedmiot kontroli stanowią wskazane przez wnioskodawcę przepisy ustawy zmieniającej, a więc jej art. 1 w części obejmującej uchylenie art. 129b ust. 3 pkt 3, art. 129b ust. 4 i art. 129h ust. 5 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym. Należy jednak zauważyć, że uchylenie wymienionych jednostek redakcyjnych stanowi bezpośrednią konsekwencję nadania nowego brzmienia art. 129b ust. 2 pkt 1 i art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym.

Zmiany te należy zatem ujmować łącznie, jako stanowiące wyraz wprowadzenia nowej regulacji wyrażającej się w odebraniu strażom gminnym kompetencji do kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących. Takie ujęcie zaprezentował również wnioskodawca – powołane przez niego argumenty odnoszą się do art. 1 ustawy zmieniającej ujmowanego jako całość normatywna. Wnioskodawca nie rozróżnia przy tym, czy skutkiem wejścia w życie art. 1 ustawy zmieniającej jest nadanie nowego brzmienia określonym przepisom Prawa o ruchu drogowym, czy też ich uchylenie.

W świetle powyższego należy uznać, że rezultaty oceny konstytucyjności art. 129b ust. 2 pkt 1 i art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym odnosić się będą bezpośrednio także do kwestionowanych przez wnioskodawcę zmian normatywnych polegających na uchyleniu określonych jednostek redakcyjnych w Prawie o ruchu drogowym. W tym stanie odrębne rozpatrzenie zgodności uchylonych przepisów Prawa o ruchu drogowym staje się zbędne. Trzeba zarazem zauważyć, że w razie uznania za przedmiot kontroli art. 1 ustawy zmieniającej w części obejmującej uchylone przepisy Prawa o ruchu drogowym, kontrola ta objęłaby przepisy ustawy zmieniającej, które zostały już skonsumowane w następstwie wejścia w życie przepisów zmienianych ustaw, zaś skutki prawne tych przepisów wyrażają się w obecnym kształcie art. 129b i art. 129g Prawa o ruchu drogowym.

W odniesieniu do art. 3 ustawy zmieniającej trzeba z kolei wskazać, że treścią tego przepisu jest wyznaczenie daty wejścia w życie tej ustawy. Z racji sformułowanego przez wnioskodawcę zarzutu – naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis* – przepis ten może stanowić samodzielny przedmiot kontroli także w sytuacji, gdy został on faktycznie skonsumowany z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Bezpodstawnym byłoby natomiast odnoszenie zarzutu dotyczącego *vacatio legis* względem poszczególnych przepisów zmienianych ustaw, jako że nie regulują one daty ich wejścia w życie.

Sejm nie dostrzega również podstaw do poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszym postępowaniu art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych. Przepis ten, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. wskazywał, że strażę gminne mają obowiązek prowadzić ewidencję posiadanego wyposażenia, w tym urządzeń rejestrujących. Żaden z zarzutów sformułowanych we wniosku nie został jednak odniesiony do tej kwestii. Należy przyjąć, że wnioskodawca wskazał powyższy przepis wyłącznie w charakterze tła

normatywnego, uwzględniając w ten sposób wszystkie konsekwencje w obszarze obowiązujących przepisów wynikłe z pozbawienia straży gminnych możliwości posługiwania się fotoradarami. W sytuacji braku jakiegokolwiek uzasadnienia w tym względzie powoduje to, że art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych nie może zostać uznany za dopuszczalny przedmiot kontroli.

Uwzględniając powyższe, właściwy przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu stanowi wyłącznie art. 129b ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym, mający następujące brzmienie: „Strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec: kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym”;

Do przepisów stanowiących dopuszczalny przedmiot kontroli potencjalnie mógłby się zaliczać także art. 3 ustawy zmieniającej, jednak sformułowany we wniosku pod adresem powyższego przepisu zarzut nie spełnia wymogów wynikających z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Kwestia ta została bliżej wyjaśniona w pkt III.6 stanowiska.

Sejm pragnie nadto zwrócić uwagę, że – zważywszy na zwięzłość kwestionowanej ustawy, składającej się jedynie z 3 artykułów oraz podniesione przez wnioskodawcę wątpliwości, obejmujące jedną kwestię – jako niezwykle rozbudowane należy uznać *petitum* wniosku, w którym wyróżniono aż 9 odrębnych punktów. Analiza sformułowanych zarzutów nie uzasadnia tak złożonego ujęcia przedmiotu kontroli. Także sposób określenia relacji pomiędzy niektórymi z przepisów zakwestionowanych we wniosku pozostaje nie tylko nieczytelny, ale winien być uznany za nieadekwatny (por. pkt 8 *petitum*, w którym przedmiot kontroli oznaczony został jako „art. 1 pkt. 1 lit. a-c w związku z art. 1 pkt. 2 w związku z art. 1 pkt. 3 w związku z art. 2 w związku z art. 3 ustawy zmieniającej w związku z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych”; podobnie przedmiot kontroli został wskazany w pkt 7 i pkt 9 *petitum*). Zarazem wnioskodawca w uzasadnieniu w żaden sposób nie wyjaśnił, w czym wyrażają się wskazane w *petitum* powiązania pomiędzy tymi przepisami. W tym kontekście Sejm nie dostrzega podstaw do nadawania przedmiotowi kontroli w niniejszym postępowaniu postaci związkowej.

3. W art. 47 ustawy o TK sprecyzowane zostały warunki, jakim powinny odpowiadać wnioski składane do Trybunału Konstytucyjnego inicjujące hierarchiczną kontrolę norm. Wniosek taki musi odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych i zawierać m.in. uzasadnienie. W kolejnych punktach art. 47 ust. 2 ustawy o TK wskazano elementy, które powinno zawierać uzasadnienie, zaliczając do nich m.in.: „przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią” (pkt 1), „określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności” (pkt 3) czy też „wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności” (pkt 4). Przyjęte w tym względzie rozwiązania zostały po raz pierwszy wprowadzone ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), stanowiąc rozwinięcie wymogów dotyczących wniosków, obowiązujących na tle ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; por. art. 61 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, zgodnie z którym: „Wniosek złożony przez podmioty, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, zawiera: [...] uzasadnienie zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem kontroli, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”) oraz wcześniejszej ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; por. art. 32 ust. 1 pkt 3-4 tej ustawy, zgodnie z którym: „Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać: [...] 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego, 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”).

Obowiązek właściwego uzasadnienia zarzutu ma utrwalone znacznie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które – jak należy przyjąć – zachowuje aktualność także na tle obecnego art. 47 ust. 2 ustawy o TK.

Na gruncie art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym sąd konstytucyjny przyjmował m.in., że: „nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli. Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa” (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12) oraz „[w]skazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką

jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Trybunał wyjaśnił także, że: „[n]ie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11) oraz „[u]zasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Argumentacja konstytucyjna bywa mniej lub bardziej przekonująca, może też ostatecznie okazać się nietrafna lub niekompletna, ale zawsze musi być weryfikowalna i możliwa do rozpoznania przez Trybunał” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Dopuszczenie kontroli pomimo nieprzedstawienia przez wnioskodawcę właściwego uzasadnienia oznaczałoby, że to Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest samodzielnie powołać argumenty dotyczące zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z przywołanymi przez wnioskodawcę wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przez sądem konstytucyjnym (por. m.in. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13).

Aktualność przedstawionych powyżej wymogów została potwierdzona także na gruncie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (por. wyroki TK z 21 października 2015 r., sygn. akt P 32/12 i 3 grudnia 2015 r., sygn. akt K 34/15).

Przechodząc na grunt wniosku Rady Gminy Kobylnica, należy wskazać, że w charakterze wzorców kontroli wskazano łącznie 6 odrębnych przepisów Konstytucji (art. 2, art. 5, art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 1 zdanie 2 oraz art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, przy czym w ramach art. 2 Konstytucji wnioskodawca wymienił zasady pochodne obejmujące zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę odpowiedniej *vacatio legis*) oraz dwie zasady wywodzone z preambuły do Konstytucji (zasada pomocniczości oraz zasada rzetelności i sprawności działania instytucji

publicznych). W odniesieniu do zarzutów dotyczących naruszenia zasady pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, zasady przyzwoitej legislacji, zasady odpowiedniej *vacatio legis*, art. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji Sejm wyraża stanowisko, że wnioskodawca nie dopełnił obowiązku przedstawienia we wniosku właściwego uzasadnienia, czego konsekwencją jest konieczność **umorzenia postępowania** w tym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK). Szczegółowe okoliczności świadczące o braku wywiązania się przez wnioskodawcę z powyższego obowiązku względem wymienionych wzorców konstytucyjnych zostały przedstawione poniżej.

4. Brak realizacji przez wnioskodawcę obowiązku właściwego uzasadnienia zarzutu obejmującego naruszenie zasady pomocniczości, art. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji wyraża się przede wszystkim w tym, że materia regulowana przez kwestionowane przepisy, jak również skutki z nich wynikające (*in concreto*: pozbawienie straży gminnych uprawnienia do używania urządzeń rejestrujących) w żaden sposób nie została powiązana w powołanych wzorcami kontroli. Ponadto przedstawiona przez wnioskodawcę w tym względzie argumentacja nie ma charakteru konstytucyjnoprawnego i została oparta wyłącznie na twierdzeniu, że pozbawienie straży gminnych omawianego uprawnienia negatywnie wpłynie na stan bezpieczeństwa na polskich drogach. Jako ilustrację powyższego twierdzenia wnioskodawca przytoczył dane statystyczne dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz opinie wyrażane w toku postępowania ustawodawczego dotyczącego ustawy zmieniającej (wniosek, s. 23-26).

Jedyny fragment uzasadnienia dotyczący naruszenia wymienionych powyżej wzorców, w którym odnaleźć można jakiegokolwiek aspekty konstytucyjnoprawne zamyka się w stwierdzeniu, iż: „Konstytucja RP nakazuje poszerzać zakres uprawnień jednostek samorządu terytorialnego, co do zasady zakazując tychże kompetencji ograniczanie – normatywną esencją przedmiotowych zasad jest m.in. wskazanie, że ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach. [...] zaskarżone unormowania cechuje zupełna arbitralność władzy ustawodawczej w ograniczaniu kompetencji gminnych” (wniosek, s. 23). Odnosząc się do tak sformułowanego argumentu trzeba zauważyć, że istotą

przywołanych przez wnioskodawcę w charakterze wzorców kontroli zasad decentralizacji i samodzielności samorządu jest powierzenie jednostkom samorządu terytorialnego realizacji określonych zadań w sposób samodzielny, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a więc bez ingerencji innych organów władzy publicznej. Zasady te nie zakazują natomiast pozbawiania jednostek samorządu określonych kompetencji i przekazywania ich na rzecz organów władzy państwowej (por. wyrok TK z 18 lipca 2006 r., sygn. akt U 5/04, w którym stwierdzono że: „Decentralizacja nie wyklucza jednak możliwości przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy”). Należy w tym kontekście wskazać, że zasada decentralizacji ma w pierwszej kolejności charakter systemowy, adresowany do ustawodawcy, nakazując utworzenie odrębnych względem organów władzy państwowej struktur, których zakres działania obejmuje wykonywanie określonych zadań publicznych (por. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 15, s. 2). Nie może być ona natomiast odczytywana jako statuująca zakaz odbierania samorządowi jakichkolwiek z przyznaných mu wcześniej kompetencji. Nie ma również podstaw do przyjęcia takiej interpretacji w świetle art. 16 ust. 2 Konstytucji, w którym mowa o istotnej części zadań publicznych o charakterze lokalnym wykonywanych przez samorząd terytorialny. Podobnie zasada samodzielności samorządu, która znajduje normatywną podstawę w art. 16 ust. 2 Konstytucji, nie może być uznawana za zasadę zakazującą zmianę (zmniejszenie) zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego (por. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 16, s. 3-4). Stąd też przywołane zasady konstytucyjne, w kontekście sformułowanych zarzutów, nie mogą być uznane za przywołane w sposób adekwatny.

W dalszej kolejności trzeba stwierdzić, że nawet gdyby przyjąć istnienie powiązania między przedstawionymi przez wnioskodawcę danymi statystycznymi a wzorcami kontroli obejmującymi zasadę pomocniczości, art. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 16 ust. 2 Konstytucji, podniesiona argumentacja nie mogłaby zostać uznana za adekwatne uzasadnienie zarzutu naruszenia tychże przepisów konstytucyjnych. Z jednej strony wnioskodawca nie wykazał, w czym wyraża się związek pomiędzy poprawą bezpieczeństwa w ruchu drogowym, które to zjawisko ma wymiar

ogólnopolski, a takimi zasadami i wartościami konstytucyjnymi dotyczącymi samorządu terytorialnego, jak zasada pomocniczości, decentralizacji czy też samodzielności samorządu. Z drugiej strony, w charakterze uzasadnienia wnioskodawca ograniczył się do przywołania danych statystycznych obrazujących poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym w latach 2011-2013. Trzeba w tym względzie zauważyć, że na wystąpienie pozytywnej tendencji w tym względzie złożyło się wiele czynników (np. budowa nowych dróg, w tym dróg szybkiego ruchu, poprawa infrastruktury służącej bezpieczeństwu ruchu drogowego, intensyfikacja działań kontrolnych ze strony służb powołanych do kontroli ruchu drogowego). Kontrola ruchu drogowego za pomocą urządzeń rejestrujących, obsługiwanych przez Policję, ITD czy straże gminne stanowi zatem jedynie element – choć bez wątpienia istotny – całego *spectrum* działań zorientowanych na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Wypada ponadto zauważyć, że dane statystyczne przytoczone przez wnioskodawcę dotyczą zdarzeń drogowych (liczby wypadków, liczby osób zabitych i rannych w tych wypadkach) w skali całego kraju na wszystkich kategoriach dróg. Tymczasem straże gminne były uprawnione do korzystania z urządzeń rejestrujących wyłącznie na obszarach zabudowanych, z wyłączeniem odcinków dróg krajowych i autostrad. Wnioskodawca nie przedstawił danych obrazujących spadek liczby zdarzeń drogowych, do których doszło na obszarze zabudowanym, ani tym bardziej nie wykazał, w jakim stopniu wpływ na to miały kontrole przeprowadzane przez straż gminną przy pomocy urządzeń rejestrujących. Uwzględniając powołane okoliczności, trudno uznać za znajdujący dostateczne potwierdzenie pogląd wnioskodawcy, iż pozbawienie straży gminnych kompetencji prowadzenia kontroli ruchu drogowego negatywnie wpłynie na stan bezpieczeństwa na polskich drogach (wniosek, s. 26). Na marginesie powyższych uwag wypada również uwzględnić, że pomimo poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w obrębie państw Unii Europejskiej Polska wciąż zajmuje drugie miejsce wśród państw o największej liczbie ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w przeliczeniu na milion mieszkańców (por. *Bezpieczeństwo na drogach UE, najnowsze dane statystyczne*, informacja z dnia 31 marca 2016 r. opublikowana przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, dokument dostępny na stronie internetowej www.krbrd.gov.pl).

Odrębnie odnieść się należy do kwestii właściwego uzasadnienia przez wnioskodawcę zarzutu naruszenia obowiązku zapewnienia przez Rzeczpospolitą Polską bezpieczeństwa obywateli (art. 5 Konstytucji). Powołane powyżej okoliczności

przesądzać o tym, że argumentacja przedstawiona przez wnioskodawcę w odniesieniu do art. 5 Konstytucji, będąca w zasadzie tożsamą z argumentami powołanymi w związku z zarzutem naruszenia zasady pomocniczości, art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2 Konstytucji, także nie może zostać uznana za wystarczającą. Sejm oczywiście dostrzega powiązanie pomiędzy bezpieczeństwem ruchu drogowego a wyposażeniem różnego rodzaju służb (w tym straży gminnych) w urządzenia rejestrujące, pozwalające na automatyczne rejestrowanie wykroczeń popełnianych przez kierujących pojazdami. Wnioskodawca nie wykazał jednak, aby pozbawienie straży gminnych prawa do użytkowania urządzeń rejestrujących wywarło skutek w postaci zmniejszenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce, czego wyrazem miałyby być wzrost liczby zdarzeń drogowych, w tym liczby zabitych w wypadkach drogowych. We wniosku nie wskazano także, czy i w jakim stopniu używanie przez straże gminne urządzeń rejestrujących wpłynęło na wzrost bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przy czym ponownie należy przypomnieć, że oprócz straży gminnych uprawnienie do korzystania z tego typu urządzeń przysługuje również Policji i ITD. Nie ma przy tym znaczenia, że na poparcie swojego twierdzenia wnioskodawca przytoczył opinie wyrażone w toku prac legislacyjnych przez Prokuratora Generalnego i Radę Ministrów, zgodnie z którymi odebranie strażom miejskim omawianych uprawnień może prowadzić do zmniejszenia bezpieczeństwa na polskich drogach. Wzmiankowane opinie nie zostały poparte jakimikolwiek danymi obrazującymi możliwość wystąpienia powyższego skutku.

Sejm pragnie ponadto podnieść generalną wątpliwość dotyczącą powołania jako wzorca kontroli art. 5 Konstytucji, z uwagi na przypisywany temu przepisowi charakter normy programowej. Jako norma programowa art. 5 Konstytucji wyznacza jedynie określony kierunek działania władz publicznych, natomiast zawarte w nim wymogi „nie rodzą więc po stronie jednostek bądź też bardziej czy mniej sformalizowanych grup społecznych egzekwowalnych prawnie roszczeń o działania władz na tyle skuteczne, aby przynosiły zapowiadane przez ten przepis rezultaty” (por. P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 5, s. 2). Wyrażany jest przy tym postulat przyjęcia wąskiej interpretacji obowiązku zapewniania bezpieczeństwa obywatelom, jako stanowiący reakcję „na rzeczywiste lub potencjalne (ale realne), zagrożenia i zamachy” (*ibidem*, s. 5). Ponownie zasygnalizować należy również kwestię dopuszczalności inicjowania postępowania przed Trybunałem

Konstytucyjnym w sprawie przepisów dotyczących bezpieczeństwa na polskich drogach (tego aspektu dotyczyły dane powołane w uzasadnieniu wniosku) przez podmiot wyposażony w ograniczoną legitymację wnioskową.

5. W ocenie Sejmu, uzasadnienie przytoczone przez wnioskodawcę, odnoszące się do naruszenia zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych także nie spełnia wymogu odpowiedniego sformułowania postawionych zarzutów, z powołaniem dowodów na ich poparcie.

Argumentacja zawarta we wniosku wyczerpuje się w stwierdzeniu, że ustawodawca nie przewidział przepisów przejściowych w zakresie przejęcia przez ITD urządzeń rejestrujących użytkowanych dotychczas przez straże gminne oraz nie zabezpieczył środków finansowych na przystosowanie tych urządzeń „do pracy w systemie prowadzonym przez ten organ”. Lakoniczność przedstawionego uzasadnienia, jak i nade wszystko brak przywołania jakichkolwiek argumentów potwierdzających postawione zarzuty nie pozwala na ich merytoryczną ocenę. Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na dwie dalsze okoliczności, które przesadzają o niedopuszczalności rozpoznania powyższego zarzutu. Po pierwsze, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dysponują ograniczoną legitymacją wnioskową w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (art. 191 ust. 2 Konstytucji). W kontekście sformułowanego zarzutu wnioskodawca wskazał na wadliwość regulacji przewidującej przejęcie przez ITD urządzeń rejestrujących użytkowanych dotychczas przez straże gminne. Oznacza to, że wnioskodawca zakwestionował regulację odnoszącą się do ITD, co nie jest sprawą „objętą zakresem działania wnioskodawcy” i w konsekwencji regulacje takie nie mogą stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu inicjowanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Po drugie, wnioskodawca stwierdził, że skutkiem wejścia ustawy zmieniającej jest przejęcie urządzeń rejestrujących przez ITD. Żaden z kwestionowanych przepisów nie przewiduje jednak takiego skutku; ewentualne przejęcie urządzeń rejestrujących przez ITD może nastąpić wyłącznie na podstawie indywidualnych umów pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu gminnego a ITD, a nie z mocy prawa. Tak więc argument ten pozostaje nietrafny.

6. Obowiązek właściwego uzasadnienia nie został także zrealizowany w aspekcie zarzutu niezgodności kwestionowanych przepisów z zasadą odpowiedniej *vacatio legis*.

W uzasadnieniu wniosku wskazano, że wyznaczony przez ustawodawcę okres *vacatio legis* jest zbyt krótki, aby gmina mogła podjąć innego rodzaju działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym niż kontrola tego ruchu z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących. Wnioskodawca nie sprecyzował jednak w jakikolwiek sposób, choćby przykładowo, o jakie inne działania miałyby w tym przypadku chodzić. W tym stanie nie jest możliwe przeprowadzenie oceny, czy w związku z koniecznością podjęcia przez gminę określonych przedsięwzięć mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym okres *vacatio legis* został określony w sposób prawidłowy.

W charakterze uzupełnienia należy wskazać, że ustawa o samorządzie gminnym nie zalicza spraw z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym do zadań własnych gminy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 14 tej ustawy, zadaniami własnymi gminy o charakterze obligatoryjnym są sprawy „gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego” oraz „porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli”. Wymienione kategorie spraw nie obejmują zatem zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Z kolei, zgodnie z art. 129 Prawa o ruchu drogowym, czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie jest zadaniem przypisanym Policji i to właśnie ta służba jest odpowiedzialna – czy to w skali całego kraju, czy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – za właściwą realizację tego zadania. Obok Policji i ITD (por. art. 129a ustawy) zadania związane z kontrolą ruchu drogowego mogą wykonywać również strażnicy gminni. Trzeba jednak w tym kontekście wyraźnie zaakcentować, że w przeciwieństwie do Policji, ustawodawca przekazał strażom gminnym uprawnienia w zakresie „kontroli ruchu drogowego”, nie zaś „zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym” (a właśnie zadanie o takiej treści wnioskodawca przypisuje gminom). Powyższe przesądza o tym, że zarzut związany z brakiem zapewnienia gminom stosownego okresu na przygotowanie się do realizacji zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie może być uznany za trafny.

Wnioskodawca wskazał ponadto, że 4-miesięczny okres *vacatio legis* jest zbyt krótki na wdrożenie przez ITD – w miejsce straży gminnych – działań nakierowanych

na zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Sejm stwierdza, że powyższy zarzut wykracza poza zakres legitymacji wnioskowej przysługującej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Kwestia zdolności wykonywania przez ITD określonych zadań z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie jest sprawą objętą zakresem działania gminy Kobylnica, w związku z czym wątpliwości w tym względzie nie mogą stanowić przedmiotu kontroli w postępowaniu zainicjowanym przez ten podmiot.

Zgodnie z *petitum* (pkt 9) oraz tytułem jednej z części wniosku (pkt V.6), w charakterze wzorca kontroli wnioskodawca wskazał – obok zasady odpowiedniej *vacatio legis* – również zasadę ochrony interesów w toku. W uzasadnieniu stanowiska brak jest jednak jakiegokolwiek nawiązania do tej zasady. W tym stanie zasadny staje się wniosek o umorzenie postępowania ze względu na brak uzasadnienia również w odniesieniu do powyższego wzorca kontroli.

7. Odnosząc się z kolei do przedstawionego przez wnioskodawcę uzasadnienia dotyczącego zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji wskazać należy – w pierwszej kolejności – na trudności w identyfikacji konkretnej zasady ustrojowej wywodzonej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, mającej stanowić wzorzec kontroli. Wnioskodawca wskazał w tym kontekście na „zasady przyzwoitej legislacji”. Termin ten jest jednak wieloznaczny. Po pierwsze, może on oznaczać zbiór dyrektyw, określanych obecnie jako „zasady poprawnej legislacji” albo „zasady rzetelnej legislacji”, obejmujące takie dyrektywy dotyczące stanowienia prawa, jak zasada określoności przepisów prawa, zasada odpowiedniej *vacatio legis*, zakaz retroakcji, zasada ochrony praw nabytych czy też zasada ochrony interesów w toku (por. np. wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). Wnioskodawca nie uściślił, z którą z wymienionych zasad powiązał sformułowany przez siebie zarzut. Zarazem treść zarzutu, dotycząca pozostawienia w systemie prawa norm nieznajdujących zastosowania w obrocie prawnym, nie pozwala na przyporządkowanie podniesionych wątpliwości do żadnej z wymienionych zasad pochodnych. Wypada również zauważyć, że w nowszym orzecznictwie sądu konstytucyjnego (por. np. wyrok TK z 4 czerwca 2013 r., sygn. akt P 43/11) wymienione zasady pochodne, dla których dotąd używane było zbiorcze określenie „zasady poprawnej legislacji”, coraz częściej wywodzone są bezpośrednio z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zaś zasada

poprawnej legislacji (z podkreśleniem, że chodzi wyłącznie o jedną zasadę) jest identyfikowana wyłącznie z zasadą określoności przepisów prawnych. Jeżeli uznać, że zamiarem wnioskodawcy było sformułowanie zarzutów naruszenia tej właśnie zasady, powinien on podnieść argumenty dotyczące niejasności, niedookreśloności czy wieloznaczności kwestionowanego przepisu. Taka argumentacja nie została jednak we wniosku przedstawiona.

W konkluzji Sejm stwierdza, że wnioskodawca nie sprecyzował, z którą z zasad pochodnych wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wiąże sformułowane przez siebie zarzuty, przy czym podniesiona argumentacja nie pozwala na zestawienie ich z żadną z tych zasad. W rezultacie należy przyjąć, że wnioskodawca nie dopełnił obowiązku właściwego uzasadnienia także względem zarzutu naruszenia „zasady przyzwoitej legislacji”.

Niezależnie od powyższego Sejm pragnie zauważyć, że również w sytuacji, gdyby uwzględnić nie tyle sposób oznaczenia wzorca kontroli, ile istotę podniesionych przez wnioskodawcę wątpliwości, i tak nie zasługiwałyby one na uwzględnienie. Z jednej strony, utrata przez straże gminne uprawnień do wykorzystywania urządzeń rejestrujących bynajmniej nie oznacza, że 1 stycznia 2016 r. zakończone zostaną wszystkie postępowania w sprawach wykroczeń ujawnionych przez urządzenia rejestrujące do 31 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 97 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1713 ze zm.), w postępowaniu mandatowym, gdy wykroczenie zostało stwierdzone za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego może nastąpić nie później niż w ciągu 180 od daty ujawnienia czynu. Oznacza to, że do 28 czerwca 2016 r. włącznie mogły toczyć się postępowania mandatowe w związku z nałożeniem przez straż gminną mandatów za wykroczenia ujawnione przy pomocy urządzeń rejestrujących popełnione przed 2016 r. Uwzględniając zarazem termin uiszczenia grzywien oznacza to, że potencjalnie do budżetu gminy nadal mogą wpływać dochody z tego tytułu. W konsekwencji, w tym okresie wciąż znajduje zastosowanie art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych, określający sposób wydatkowania przez gminy przychodów pochodzących z nałożonych mandatów. Wyrażony przez wnioskodawcę pogląd dotyczący potrzeby uchylecia w dniu 1 stycznia 2016 r. art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych nie znajduje zatem

żadnego uzasadnienia. Z drugiej strony, obecność w systemie prawa przepisów, które w praktyce nie są już stosowane, nie skutkuje *per se* ich niezgodnością z ustawą zasadniczą.

IV. Pozbawienie gminy prawa własności (art. 165 ust. 1 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

Artykuł 165 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”.

Wymieniony przepis, łącznie z innymi postanowieniami Konstytucji (por. w szczególności art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 2, art. 167, art. 169 i art. 171 ust. 1 Konstytucji), stanowi podstawę do wyodrębnienia zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta jest podstawowym wyznacznikiem pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego. Zasada samodzielności samorządu znajduje wyraz także na szczeblu ustawowym (w odniesieniu do gmin por. art. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia samodzielności samorządu, choć zostało ono wprost użyte w przepisach ustawy zasadniczej (por. art. 165 ust. 2 Konstytucji). W najbardziej zwięzłym ujęciu samodzielność samorządu należy traktować jako stan, w którym samorząd terytorialny pozostaje podmiotem odrębnym w stosunku do innych organów władzy publicznej w sferze realizacji zadań publicznych, wykonującym przypisane zadania na własny rachunek. Ramy tej odrębności, w granicach wyznaczonych przez Konstytucję, określa ustawodawca. Warunkiem koniecznym dla realizacji zasady samodzielności jest wprowadzenie rozwiązań instytucjonalnych, zapewniających odrębność samorządu w wymiarze organizacyjnym, personalnym, majątkowym i kompetencyjnym. Atrybutami zapewniającymi samodzielność samorządowi terytorialnemu w tych sferach są m.in.:

- 1) wyposażenie jednostek samorządu w osobowość prawną (art. 165 ust. 1 Konstytucji);
- 2) wyposażenie jednostek samorządu w majątek (art. 165 ust. 1 Konstytucji);
- 3) wybór organów jednostek samorządu przez członków danej wspólnoty samorządowej (art. 169 Konstytucji);
- 4) odrębność finansowa jednostek samorządu w systemie finansów publicznych wraz z koniecznością zapewnienia

samorządowi odpowiednich źródeł dochodów (art. 167 Konstytucji). Ponadto samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, co wyraża się m.in. w przyznaniu jednostkom samorządu uprawnienia do inicjowania postępowania sądowego w przypadku ingerencji w tę sferę (por. art. 165 ust. 2 Konstytucji).

W kontekście statuowanego w art. 165 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji prawa własności jednostek samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądu konstytucyjnego wskazuje się, że mienie komunalne jest kluczowym elementem samodzielności samorządu, umożliwiającym realizację spoczywających na nim zadań. Stanowi ono zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu, takich jak osobowość prawna, samodzielność oraz możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe. W tym aspekcie mienie komunalne zapewnia materialne podstawy gwarancji podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego. Zarazem powyższa kategoria własności spełnia konstytucyjną rolę, decydując o realności systemu samorządowego w państwie (por. wyrok TK z 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07).

W piśmiennictwie został wyrażony pogląd, zgodnie z którym własność komunalna, jako jeden z rodzajów własności, „charakteryzuje się jednak ścisłym związkiem z zadaniami (funkcjami) jednostek samorządu terytorialnego i [powinna] służyć realizacji tych zadań. Wszelkie wykorzystywanie, dysponowanie, w tym nawet zbywanie poszczególnych składników majątku dopuszczalne jest jedynie w tym właśnie celu. Są to ograniczenia prawa własności, o których nie wspomina wyraźnie konstytucja, wynikające jednak z samej istoty tego rodzaju własności” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 165, s. 1).

Zakres dopuszczalnej ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyznacza zasada pomocniczości (por. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/08). Ingerencja ustawodawcy w konstytucyjnie chronione prawo własności jednostek samorządu terytorialnego jest dopuszczalna, pod warunkiem, że nie staje się ona nadmierna. Ustawodawca winien rozważyć zasadność ograniczeń oraz wybrać – spośród możliwych – środki jak najmniej uciążliwe.

2. Analiza zgodności

1. W kolejnych punktach *petitum* wniosku Rada Gminy Kobylnica wystąpiła o kontrolę – każdej z osobna – poszczególnych jednostek redakcyjnych ustawy zmieniającej (art. 1 pkt 1 lit. a, art. 1 pkt 1 lit. b, art. 1 pkt 1 lit. c, art. 1 pkt 2, art. 1 pkt 3, art. 2 ustawy zmieniającej). W uzasadnieniu nie zróżnicowano jednak zarzutów formułowanych pod adresem przepisów wymienionych w *petitum*. Wnioskodawca przedstawił w tym względzie jedno wspólne uzasadnienie i wskazał te same wzorce kontroli. Powyższe uzasadnia łączne rozpatrzenie zarzutów podniesionych we wniosku. Zasadność takiego ujęcia dostrzega również wnioskodawca wskazując, że pozbawienie straży gminnych możliwości używania urządzeń rejestrujących wynika łącznie ze wszystkich przepisów ustawy zmieniającej, w rezultacie przedstawione we wniosku zarzuty i ich uzasadnienie odnoszą się „na zasadzie «kopiuj-wklej» do każdego ze skarżonych przepisów” (wniosek, s. 22).

2. Ocenę zarzutów wnioskodawcy należy poprzedzić wskazaniem kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują (funkcjonowały) kwestionowane przez niego przepisy. Koniecznym jest także poczynienie pewnych uwag o charakterze ogólnym związanych z praktyką korzystania z urządzeń rejestrujących przez straże gminne, jak i celów, które przyświecały ustawodawcy przy pozbawieniu straży uprawnień w zakresie kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem tych urządzeń. Uwagi te w jednakowym stopniu odnoszą się do wszystkich zarzutów sformułowanych przez wnioskodawcę, a więc zachowują aktualność także na tle wątpliwości dotyczących niezgodności przepisów ustawy zmieniającej z zasadą samodzielności finansowej samorządu terytorialnego (pkt VI stanowiska).

3. Zgodnie z Prawem o ruchu drogowym, prowadzenie kontroli ruchu drogowego zostało przekazane wielu służbom (inspekcjom, strażom), przy czym podstawową rolę w tym zakresie przypisano Policji (por. art. 129 ust. 1 ustawy: „Czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do zadań Policji”) oraz – w odniesieniu do kierujących pojazdami wykonującymi przewóz drogowy – Inspekcji Transportu Drogowego (por. art. 129a ust. 1 ustawy: „Kontrola ruchu drogowego [...] należy również do Inspekcji Transportu Drogowego”). Ponadto, w wymiarze uzupełniającym,

uprawnienie do kontroli ruchu drogowego przyznano funkcjonariuszom straży gminnych (por. art. 129b ust. 1 ustawy: „Kontrola ruchu drogowego w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną [...] może być wykonywana przez strażników gminnych”), a także niektórym innym służbom, jak Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna, Służba Celna (por. art. 129 ust. 4 ustawy) czy też – na terenach lasów lub parków narodowych – Straż Leśna i Straż Parku (por. art. 129c ustawy).

Ustawodawca zróżnicował uprawnienia do kontroli ruchu drogowego, przysługujące poszczególnym służbom. Wyraża się to w zakresie przepisów ruchu drogowego, których przestrzeganie może stanowić przedmiot kontroli, jak i w wyznaczeniu sposobu przeprowadzenia kontroli, w tym również stosowanych w jej trakcie środków technicznych. W zasadzie pełen zakres kontroli, zarówno co do przedmiotu, jak i używanych środków technicznych, przysługuje Policji (por. jednak art. 129 ust. 4 ustawy dotyczący przeprowadzenia kontroli względem kierujących pojazdami Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej). Znacznie bardziej ograniczony charakter ma natomiast kontrola realizowana przez Inspekcję Transportu Drogowego czy straże gminne.

W przypadku straży gminnych ograniczenia w zakresie prowadzonej kontroli ruchu drogowego wyrażają się zarówno w aspekcie przedmiotowym, podejmowanych w związku z kontrolą czynności oraz środków technicznych, przy pomocy których kontrola jest przeprowadzana. Zgodnie z art. 129b ust. 2 ustawy, kontrola może być przeprowadzona wyłącznie w stosunku do: 1) kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym; 2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy o zatrzymaniu lub postoju pojazdów, ruchu motorowerów, rowerów, wózków rowerowych, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt oraz ruchu pieszych. Wyraźne jest zatem ograniczenie przedmiotu kontroli, czego najbardziej dobitnym przejawem jest brak możliwości kontroli w zakresie przestrzegania przez kierujących pojazdami ograniczenia prędkości. Z kolei w ramach przeprowadzenia kontroli strażnicy gminni zostali upoważnieni w szczególności do zatrzymania pojazdu, sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem, legitymowania uczestnika ruchu i wydawania mu wiążących poleceń co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu (por. art. 129b ust. 3 ustawy). Z powyższego wynika, że funkcjonariusze straży gminnych nie tylko nie mogą wykorzystywać w toku kontroli

urządzeń rejestrujących (zarówno stacjonarnych, jak i mobilnych), ale np. nie są upoważnieni do sprawdzania stanu technicznego pojazdu (por. analogiczne uprawnienie przysługujące Policji – art. 129 ust. 2 pkt 4 ustawy) czy też żądania poddania się przez kierującego pojazdem badania w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu (por. art. 129 ust. 2 pkt 3 ustawy).

Zwrócić należy także uwagę, że kontrola sprawowana przez straż gminną jest fakultatywna, a zarazem ma charakter uzupełniający względem kontroli sprawowanej przez Policję. Pierwszy ze wskazanych aspektów wyraża się w tym, że funkcjonariusze straży gminnej są uprawnieni do podejmowania czynności w zakresie kontroli ruchu drogowego, nie jest to jednak zadanie obligatoryjnie wykonywane przez tę formację (por. art. 129b ustawy: „Kontrola ruchu drogowego w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną [...] może być wykonywana przez strażników gminnych”). Zarazem w gminach, w których nie doszło do utworzenia straży gminnej, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego nie są w ogóle wykonywane przez funkcjonariuszy tej służby. Jednocześnie, wykonywanie przez straże gminne czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego ma zawsze charakter uzupełniający wobec realizacji tych zadań przez Policję, przy czym strażom gminnym nie zostały przypisane jakiegokolwiek uprawnienia bądź środki techniczne, które nie przysługiwałyby zarazem Policji.

4. Praktyka realizacji przez straże gminne kompetencji związanych z przeprowadzaniem kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących była oceniana niejednoznacznie. Negatywne odczucia budziło zwłaszcza – obecne w niektórych gminach – wyraźne zjawisko fiskalizacji tego obszaru działalności straży gminnych. Dotyczyło to zwłaszcza gmin, przez których miasta, zazwyczaj będące siedzibą urzędów gminnych, przebiegały drogi krajowe o znacznym natężeniu ruchu. Kontrola ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących przeprowadzana przez straże gminne koncentrowała się niejednokrotnie nie tyle na poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ile na ujawnieniu jak największej liczby popełnianych wykroczeń związanych z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości. W niektórych strażach gminnych większość zatrudnionych w danej gminie funkcjonariuszy zajmowała się prowadzeniem postępowań mandatowych związanych z wykroczeniami w ruchu drogowym ujawnionymi przy pomocy urządzeń rejestrujących. Zarazem gminy często

zainteresowane były intensyfikacją kontroli, jako przynoszącej wymierne dochody budżetowi gminy.

Na nieprawidłowości w tym zakresie wielokrotnie zwracała uwagę Najwyższa Izba Kontroli (dalej: NIK lub Izba). I tak, w następstwie kontroli funkcjonowania straży gminnych przeprowadzonych w latach 2010-2011 stwierdzono m.in. nadmierną koncentrację działań straży na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych. W skrajnych przypadkach wykroczenia tego typu stanowiły rodzajowo ponad 95% wszystkich ujawnionych przez straż gminną danej gminy wykroczeń, przy czym w przypadku gminy Kobylnica wskaźnik ten wynosił 99,9% (por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, Szczecin 2011 r., s. 7 oraz *Informacja o wynikach kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym*, Warszawa 2011, s. 26; teksty wymienionych informacji, jak i wszystkich pozostałych dokumentów NIK cytowanych w dalszej części stanowiska, są dostępne na stronie internetowej www.nik.gov.pl). Na ten aspekt ponownie zwrócono uwagę w kontroli przeprowadzonej na przełomie 2013-2014 r., w kontekście której Izba sformułowała konkluzję, iż tak duża aktywność straży w realizacji jednego tylko zadania może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym (por. informacja NIK pt. *Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*, *Informacja na temat kontroli*, Warszawa 2014). Najwyższa Izba Kontroli ujawniła także niezgodną z prawem praktykę prowadzenia postępowań mandatowych mimo ich przedawnienia, co dotyczyło w szczególności straży gminnej w Kobylnicy (por. *Informacja o wynikach kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym*, *op. cit.*, s. 19, jak również *NIK: Straż gminna w Kobylnicy karała bezprawnie [szczegóły]*, „Głos Pomorza” z 9 listopada 2011 r., artykuł dostępny pod adresem www.gp24.pl).

Szersza ocena działalności straży gminnych w zakresie użytkowania urządzeń rejestrujących została dokonana przez NIK w odrębnym wystąpieniu, stanowiącym rezultat kontroli z lat 2013-2014. Wskazano w nim m.in., że: „[w]ykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego stacjonarnych i przenośnych urządzeń do kontroli prędkości odbywało się wprawdzie zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże w ocenie NIK brak jest podstaw do stwierdzenia, że ich użycie przyczyniło się do

istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK zwraca uwagę na fakt, że wybór miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, a tym samym nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych, a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. [...] Straże oraz urzędy miejskie i gminne prawidłowo prowadziły natomiast postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności. NIK zauważa jednakże, że prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami” (*Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych. Informacja na temat kontroli*, Warszawa 2014). Na powyższy aspekt ponownie zwrócono uwagę w informacji NIK pt. *Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, stwierdzając m.in., iż: „[w]ykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego urządzeń do kontroli prędkości, zwłaszcza przenośnych, budzi poważne zastrzeżenia NIK”. Izba wskazała ponadto na zasadność rozważenia „ograniczeni[a] kompetencji straży miejskich/gminnych w zakresie kontroli prędkości. Zadania w tym zakresie winny być wykonywane przede wszystkim przez Policję (po włączeniu do niej ITD), co umożliwiłoby prowadzenie spójnej, kompleksowej polityki w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu drogowego w skali kraju. Pozwoliłoby to również skoncentrować się strażom miejskim na realizacji innych, istotnych z punktu widzenia lokalnych społeczności zadań. Alternatywą byłoby pozostawienie strażom miejskim/gminnym uprawnień do kontroli wyłącznie z wykorzystaniem fotoradarów stacjonarnych (w miejscach uzgadnianych z Policją/ITD, po sporządzeniu rzetelnej analizy zagrożeń)” (*Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, Warszawa 2014, s. 22 i 33).

Przedstawione powyżej ustalenia NIK znalazły akceptację ustawodawcy. W uzasadnieniu projektu zakwestionowanej przez Radę Gminy Kobylnica ustawy zmieniającej wskazano, że: „żadne statystyki nie przemawiają za tym, iż fotoradary,

w tym w szczególności fotoradary używane przez straże gminne (miejskie), poprawiają jakkolwiek bezpieczeństwo na drogach. [...] polityka fotoradarowa zaproponowana przez rząd poniosła fiasko; oczywiście – z roku na rok ginie w Polsce coraz mniej osób tyle, że przyczyną tego spadku jest poprawa jakości infrastruktury, a nie budowa sieci fotoradarów; tym bardziej, więc postulat o konieczności przekazywania wszystkich środków pobranych z tytułu kar za wykroczenia zarejestrowane za pomocą urządzeń rejestrujących do Krajowego Funduszu Drogowego, a co za tym idzie na budowę dróg i autostrad, wydaje się być uzasadniony i konieczny” (projekt ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej, ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, druk sejmowy 2973/VII kad.). Jako cel ustawy wskazano także ujednoczenie w skali kraju systemu kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących poprzez przekazanie wszystkich urządzeń pod zarząd Inspekcji Transportu Drogowego. W nawiązaniu do tej ostatniej kwestii trzeba zwrócić uwagę, że odebranie strażom gminnym możliwości kontrolowania ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących stanowiło przejaw systemowych zmian w polityce bezpieczeństwa ruchu drogowego, co wyrażało się m.in. w zmianach właściwości niektórych organów władzy publicznej (służb, inspekcji, straży) w tym obszarze. Obecnie realizowanym elementem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego jest system automatycznego nadzoru, obsługiwany przez Inspekcję Transportu Drogowego, która przejęła urządzenia rejestrujące użytkowane wcześniej przez Policję oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Pod koniec 2015 r. system ten składał się z ponad 300 stacjonarnych urządzeń rejestrujących (por. dokument Rady Ministrów pt. *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2015 r.*, druk sejmowy nr 493/VIII kad.). Przyjęte w tym systemie lokalizacje urządzeń rejestrujących zostały wybrane w oparciu o obiektywne kryteria, wynikające z przeprowadzanych analiz dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwarunkowań technicznych infrastruktury drogowej oraz występowania obiektów użyteczności publicznej.

5. Po przedstawieniu uwarunkowań towarzyszących kwestionowanym przepisom należy przejść do merytorycznej oceny zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę.

Sejm nie podziela argumentów Rady Gminy Kobylnica dotyczących naruszenia prawa własności. Należy przypomnieć, że konstytucyjna zasada ochrony własności jednostek samorządu terytorialnego zakazuje arbitralnego wkraczania w przysługujące tym jednostkom prawa właścicielskie oraz inne prawa majątkowe. Uwzględniając skutki prawne kwestionowanych przepisów, Sejm nie dostrzega, aby pozbawienie straży gminnych możliwości korzystania z urządzeń rejestrujących prowadziło do naruszenia przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego prawa własności. Gminy w dalszym ciągu są właścicielami urządzeń rejestrujących, przepisy prawne nie zakazują także ich wykorzystania przez gminy zgodnego z przeznaczeniem, tj. kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego (np. w celu określenia miejsc, w których kierowcy nagminnie przekraczają dopuszczalną prędkość) czy też ogólnie rozumianego monitoringu (np. w celu określenia natężenia ruchu drogowego w określonych miejscach, intensywności ruchu na poszczególnych drogach określonych kategorii pojazdów itp.; por. także uprawnienia gmin wymienione w art. 20b i art. 20g ustawy o drogach publicznych). Przysługuje im również uprawnienie do zbycia posiadanych przez siebie urządzeń na zasadach rynkowych. Podnoszony przez wnioskodawcę fakt ograniczonego popytu na rynku krajowym na tego typu urządzenia nie oznacza, że ustawodawca pozbawił gminy uprawnienia do rozporządzania przedmiotem własności. Jedyne ograniczenie wynikające z powyższych przepisów związane jest z niemożnością użycia danych pozyskanych z urządzeń rejestrujących obsługiwanych przez straże gminne jako podstawy wystawienia mandatu za wykroczenie w ruchu drogowym. To ostatnie wynika jednak z wprowadzonego przez ustawę zmieniającą generalnego ograniczenia kompetencji straży gminnych w sprawach kontroli ruchu drogowego. Nie skutkuje to natomiast ograniczeniem uprawnień właścicielskich po stronie gmin. W świetle powyższego, bezzasadne pozostaje twierdzenie przywołane przez wnioskodawcę, zgodnie z którym ustawodawca doprowadził „do wyzucia gmin z dotychczas przysługującego im prawa własności, a to poprzez jego «wypranie» z jakiegokolwiek rzeczywistej treści” (wniosek, s. 31).

Trzeba też wziąć pod uwagę, że nabycie przez gminy urządzeń rejestrujących stanowiło ich swobodną decyzję, przy czym gminy kierowały się w tym względzie różnymi przesłankami. Zgodnie z brzmieniem art. 129b ustawy obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., straże gminne mogły prowadzić kontrolę ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, ale nie miały takiego obowiązku. Według

danych na koniec 2009 r. straże gminne użytkowały w skali kraju ogółem 159 fotoradarów, co oznacza, że tylko w niektórych gminach straże gminne posiadały takie urządzenia (por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*, op. cit., s. 6). Odpowiednio zatem w gestii gminy leżało podjęcie decyzji o wyposażeniu straży w fotoradary, o ile oczywiście w danej gminie w ogóle została utworzona straż. Gminy mogły nabyć urządzenie (urządzenia) rejestrujące na własność, albo – czego dowodzi praktyka występująca w wielu gminach – wypożyczyć. Różna też była motywacja podjęcia decyzji o wyposażeniu straży gminnych w urządzenia rejestrujące. Dla części gmin istotne były względy związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, dla innych przesądzające były motywy czysto ekonomiczne, zorientowane na zwiększenie dochodów budżetu gminy (w przypadku gminy Kobylnica dochody z mandatów ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących stanowiły w 2010 r. łącznie ponad 15% wszystkich wpływów budżetowych gminy – por. *Informacja NIK o wynikach kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym*, op. cit., s. 23). Warto na marginesie wskazać, że fiskalny charakter użytkowania przez gminę Kobylnica urządzeń rejestrujących nie budził także wątpliwości po stronie NIK, która stwierdziła, że: „Działania niektórych straży świadczą, że ich celem nie była głównie poprawa bezpieczeństwa na drogach, m.in. poprzez ustalanie i karanie sprawców wykroczeń drogowych lecz pozyskanie jak największej kwoty dla gminy bez względu na fakt, czy pozyskanie to będzie legalne” (*ibidem*).

Za całkowicie chybioną należy uznać argumentację przedstawioną przez Radę Gminy Kobylnica, która zdaje się traktować czynności podejmowane przez gminy w związku z wykorzystaniem fotoradarów jako w istocie przejaw prowadzenia przez te podmioty działalności gospodarczej. Wnioskodawca wskazał w tym kontekście takie uprawnienia mające przysługiwać gminom, jak swobodne korzystanie z przedmiotu własności, rozporządzanie nim czy też pobieranie pożytków. W rezultacie wejścia w życie kwestionowanych przepisów gmina miała zostać pozbawiona możliwości korzystania z przysługujących jej składników mienia w opisany sposób. Odnosząc się do powyższej argumentacji trzeba podkreślić, że decyzja o nabyciu urządzenia rejestrującego stanowiła następstwo przyjętego przez gminę sposobu wykonywania zadania publicznego polegającego na kontroli ruchu drogowego. W świetle powyższego, urządzenia rejestrujące, stanowiące składniki

majątkowe gminy, były wykorzystywane w sferze *imperium*, a nie *dominium*. Stąd też, dla określenia uprawnień właścicielskich gmin nie można stosować kategorii właściwych podmiotom prywatnym. Własność jednostek samorządu terytorialnego (własność komunalna) i własność podmiotów prywatnych nie są kategoriami tożsamymi. Wprawdzie, w obrocie cywilnoprawnym, jednostka samorządu terytorialnego, występując jako właściciel określonego mienia, musi być traktowana na równi z innymi uczestnikami tego obrotu i w większości przysługują jej z tego tytułu analogiczne uprawnienia. Nie oznacza to jednak, aby jednostka samorządu mogła swobodnie określać sposób korzystania z przysługującego jej mienia – mienie to może być wykorzystywane wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych (z tego względu np. jednostka samorządu terytorialnego nie może prowadzić działalności gospodarczej, która nie byłaby związana z realizacją zadań gminy, choćby potencjalnie generowała ona wysokie zyski). Trzeba też zauważyć, że większość mienia pozostającego w zarządzie jednostek samorządu terytorialnego nie podlega swobodnemu rozporządzaniu czy pobieraniu pożytków. Wystarczy wskazać, że odcinki dróg publicznych stanowiące własność jednostek samorządu mogą – biorąc pod uwagę ceny okolicznych gruntów – stanowić potencjalnie znaczną wartość majątkową, niemniej nie są one składnikami majątkowymi będącymi przedmiotem obrotu, zaś ich utrzymanie generuje wielokrotnie większe koszty niż ewentualne pożytki. Istniejące, bardzo znaczące, ograniczenia w korzystaniu przez jednostki samorządu z przysługującego im mienia stanowią jednak dopuszczalny przejaw zawężenia uprawnień właścicielskich samorządu.

Jeżeli natomiast hipotetycznie przyjąć rozumowanie zaprezentowane przez wnioskodawcę, oparte o kategorie czysto ekonomiczne i *de facto* przejaw prowadzenia działalności gospodarczej, to należy wskazać, że w zdecydowanej większości przypadków inwestycje poczynione przez poszczególne gminy polegające na wyposażeniu straży gminnych w urządzenia rejestrujące w pełni się amortyzowały. W typowych przypadkach łączna kwota grzywien z mandatów ściąganych w ciągu roku z ujawnionych przez dane urządzenie wykroczeń w ruchu drogowym wielokrotnie przewyższała koszt jego nabycia, który w przypadku fotoradarów przenośnych wynosił ok. 170.000 zł (zob. dane przedstawione w artykule *Pomorze: Gminy zarabiają miliony na mandatach z fotoradarów*, „Dziennik Bałtycki” z 30 stycznia 2012 r., artykuł dostępny na stronie internetowej www.dziennikbaaltycki.pl). Ilustrują to dane dotyczące wnioskodawcy, jak i innych

gmin w Polsce. W latach 2010-2011 na terenie gminy Kobylnica znajdowało się sześć stacjonarnych urzędzeń rejestrujących; ujawnione za pomocą tych urzędzeń wykroczenia stanowiły podstawę do nałożenia w 2010 r. 61.909 mandatów karnych, a w 2011 r. 52.682 mandatów karnych, z czego gmina uzyskała łączne dochody w kwocie odpowiednio 8.445.000 zł i 6.810.353 zł. (por. dane za 2010 r. – *Informacja NIK o wynikach kontroli działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym, op. cit.*, s. 26 oraz dane za 2011 r. – *Pomorze: Gminy zarabiają miliony...*, *op. cit.*). Oznacza to, że w samym tylko 2010 i 2011 r. każde z urzędzeń rejestrujących użytkowanych przez skarżącą gminę wygenerowało dla niej przychód w wysokości ok 1.000.000 zł. Spośród innych gmin o największych wpływach z mandatów za wykroczenia drogowe ujawnione przy pomocy urzędzeń rejestrujących wykorzystywanych przez straż gminną (dane za 2011 r.) wymienić należy Warszawę (ok. 8.900.000 zł), Człuchów (ok. 5.000.000 zł), Biały Bór (ok. 4.630.000 zł), Debrzno (ok. 4.600.000 zł), Kęsowo (ok. 3.900.000 zł) oraz Rzecznicę (ok. 2.800.000 zł). W gminach tych użytkowanych było po kilka urzędzeń rejestrujących (najwięcej w Warszawie – 9). W przypadku niektórych gmin przenośne urządzenia rejestrujące nie były przy tym nabywane przez gminę na własność, a wyłącznie dzierżawione.

6. Sejm zwraca uwagę, że wątpliwości wnioskodawcy podniesione pod adresem art. 129b ust. 2 pkt 1 ustawy związane są nie tyle z przyznaniem Inspekcji Transportu Drogowego określonych kompetencji w zakresie kontroli ruchu drogowego, co stanowi treść powyższego przepisu, ile z pozbawieniem od 1 stycznia 2016 r. tychże uprawnień straży gminnych. Z tej perspektywy została również przeprowadzona w niniejszym stanowisku analiza konstytucyjności kwestionowanych przepisów. Powyższa okoliczność powinna znaleźć odzwierciedlenie w sposobie określenia przedmiotu kontroli, któremu należy nadać postać zakresową („w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania uregulowanych w nim uprawnień straży gminnej (miejskiej)”), odzwierciedlając rzeczywistą treść regulacji poddanej ocenie. Przedstawione powyżej zakresowe ujęcie przedmiotu kontroli pozostaje aktualne także w kontekście kontroli zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych (por. pkt V stanowiska).

Mając na względzie powyższe, Sejm wnosi o uznanie, że art. 129b ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, w zakresie w jakim nie przewiduje przyznania straży gminnej (miejskiej) uprawnień w zakresie kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, **jest zgodny z art. 165 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji.**

V. Zasada odpowiedności dochodów samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji)

1. Wzorzec kontroli

Artykuł 167 Konstytucji reguluje podstawowe zagadnienia dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego – ustrojodawca wyznaczył w sposób generalny zakres, w jakim jednostki samorządu partycypują w dochodach publicznych (ust. 1 i ust. 4), rodzaje źródeł dochodów samorządu (ust. 2), jak również ustanowił obowiązek ustawowego określenia źródeł tych dochodów (ust. 3).

Normy zawarte w art. 167 Konstytucji stanowią emanację zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie finansowym. Jej istotą jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych zadań publicznych, przy pozostawieniu im względnej – w zakresie wyznaczonym ustawowo – swobody w kształtowaniu wydatków (por. m.in. wyroki TK z: 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97 i 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 2/00). Ustrojodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek realizacji istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Warunkiem realizacji przez samorząd przekazanych zadań jest zapewnienie – przez ustawodawcę – źródeł ich finansowania. Może to nastąpić w drodze ustanowienia określonych podatków i opłat stanowiących dochód samorządu, jak również poprzez przekazanie na rzecz jednostek samorządu części dochodów stanowiących wpływy budżetu państwa, w formie subwencji bądź dotacji (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Wskazane przez wnioskodawców w charakterze wzorca kontroli ust. 1 i ust. 4 art. 167 Konstytucji mają następujące brzmienie:

ust. 1: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”;

ust. 4: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

W przepisach tych ustrojodawca wyraził zasadę odpowiedniości dochodów jednostek samorządu terytorialnego do realizowanych przez nie zadań. Wynikają z niej dwie istotne wytyczne co do kształtowania przez ustawodawcę poziomu dochodów samorządu. Z jednej strony poziom tych dochodów musi zapewniać możliwość realizacji całokształtu zadań, które ustawy nakładają na poszczególne szczeble samorządu. Z drugiej strony, poziom dochodów samorządu terytorialnego nie ma charakteru statycznego – nałożenie na samorząd nowych zadań musi skutkować odpowiednimi zmianami (zwiększeniem) w poziomie dochodów samorządu. Tak rozumiana zasada odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych wyklucza możliwość przekazania nowych zadań, w przypadku braku zapewnienia środków na ich realizację.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wiele uwagi poświęcono sprecyzowaniu wymogu „odpowiedniości” udziału samorządu w dochodach publicznych. Wypowiedzi sądu konstytucyjnego dotyczyły zarówno sytuacji, w której zmiany ustawodawcze skutkowały zmniejszeniem realnych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przy pozostawieniu tego samego zakresu zadań (por. np. wyroki TK z: 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 30 czerwca 2003 r., sygn. akt K 8/02), jak i nałożenia nowych zadań, przy pozostawieniu poziomu dochodów na dotychczasowym poziomie (por. np. wyroki TK z 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04 i 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07).

Odnosząc się do dopuszczalnych ram ograniczeń samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, Trybunał wskazywał na konieczność spełnienia przez regulację skutkującą ingerencją w tej sferze wymogów formalnych i materialnych. Zgodnie z nimi ograniczenia dotyczące zasady samodzielności finansowej mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze przepisów rangi ustawowej (wymóg formalny) oraz muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, którym w danym przypadku należy przyznać pierwszeństwo względem zasady samodzielności finansowej (wymóg materialny). Powyższy pogląd został sformułowany po raz pierwszy w wyroku TK z 15 grudnia 1997 r. (sygn. akt K 13/97). W wyroku z 24 listopada 1998 r. (sygn. akt K 22/98)

Trybunał stwierdził ponadto, że wymogiem materialnym limitującym swobodę ustawodawcy jest zakaz nadmiernej ingerencji w sferę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

2. Analiza zgodności

1. Naruszenie zasady samodzielności finansowej wnioskodawca powiązał z pozbawieniem gmin jednego ze źródeł dochodów, tj. wpływów z grzywien z mandatów karnych nakładanych w związku z popełnionymi na terenie gminy wykroczeniami w ruchu drogowym, ujawnionymi za pomocą urządzeń rejestrujących. Pozbawienie gminy tej kategorii dochodów nastąpiło przy pozostawieniu dotychczasowego zakresu zadań w obszarze utrzymania dróg publicznych, co ma prowadzić do niezgodności z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Odnosząc się do wskazanego w charakterze wzorca kontroli art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, należy wskazać, że wyraża on m.in. zasadę odpowiedniości udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych, która z kolei stanowi jedną z zasad składających się na zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Zasada samodzielności finansowej samorządu, choć niewymieniona *expressis verbis* w Konstytucji, obejmuje m.in. takie elementy, jak odrębność gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, samodzielność wydatkową, przyznanie samorządowi określonych źródeł dochodów czy też zapewnienie odpowiedniego poziomu tych dochodów. W uzasadnieniu wniosku odwołano się ogólnie do zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Wskazany przez wnioskodawcę wzorzec kontroli obejmujący art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji, jak i – niezmiernie lakoniczna – argumentacja nakazująca jednak przyjąć, że jego intencją było uczynienie wzorcem kontroli wyłącznie zasady odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych, nie zaś znacznie bardziej pojemnej treściowo zasady samodzielności finansowej samorządu. W tym też aspekcie Sejm podda ocenie konstytucyjnej kwestionowane we wniosku przepisy.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zostały wyodrębnione wymogi, od których spełnienia uzależniona jest możliwość przeprowadzenia oceny zgodności kwestionowanych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych. Pierwszoplanowe znaczenie odgrywa obowiązek

przedstawienia przez wnioskodawcę stosownych danych finansowych, obrazujących koszty wykonywania spoczywających na samorządzie zadań publicznych oraz poziom dochodów przypadających danej jednostce samorządu. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena zachowania proporcji między wysokością dochodów a zadaniami „musi uwzględniać całokształt dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Akt normatywny mógłby zostać uznany za sprzeczny z art. 167 ust. 1 konstytucji tylko wtedy, gdyby ogólny poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego, jaki wynika z obowiązującego ustawodawstwa, uniemożliwiał efektywną realizację zadań powierzonych tym jednostkom” (wyroki TK z 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98 i 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). Dlatego podmiot inicjujący postępowanie przed sądem konstytucyjnym powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt przewidzianych przez prawo dochodów jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (por. m.in. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11), czy też że zmiany w zakresie zadań samorządu lub w poziomie finansowania samorządu prowadzą do uniemożliwienia wypełnienia zadań publicznych spoczywających na samorządzie (wyrok TK z 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01). W tym aspekcie wnioskodawca powinien określić zadania, których – w następstwie obowiązywania kwestionowanych przez niego przepisów – nie jest w stanie realizować bądź też jest zmuszony do ich realizacji w ograniczonym zakresie, w porównaniu z ich realizacją w poprzednim stanie prawnym (wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Powyższy dowód musi zostać oparty o całościową analizę dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla (por. wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08).

W późniejszym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozciągnął obowiązki dowodowe jeszcze dalej, nakładając na wnioskodawcę obowiązek wykazania naruszenia zasady odpowiedniości nie tylko przy uwzględnieniu zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ale również zadań realizowanych przez organy administracji rządowej. Znalazło to wyraz w wymogu sformułowanym po raz pierwszy w wyroku z 31 maja 2005 r. (sygn. akt K 27/04), w którym stwierdzono, że jednostka samorządu terytorialnego, podnosząc zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, „nie może ograniczyć się do stwierdzenia, że dochody jednostek

samorządu terytorialnego nie wystarczają dla realizacji zadań publicznych, ale powinna przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego” (powyższy wymóg został powtórzony m.in. w wyrokach TK z: 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/06; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 i 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10).

W najnowszym orzecznictwie sądu konstytucyjnego coraz silniej eksponowana jest ponadto teza, zgodnie z którą specyfika normy wyrażonej w art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji w zdecydowanej większości przypadków uniemożliwia przeprowadzenie kontroli konstytucyjności w oparciu o ten wzorzec. Przede wszystkim, rozumienie zasady odpowiedniości w orzecznictwie sądu konstytucyjnego ewoluuje w kierunku postrzegania art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji jako regulacji mającej charakter normy programowej (por. wyrok TK z 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08). Jak przyjęto, zasada adekwatności stanowi dyrektywę dla ustawodawcy co do podziału dochodów publicznych. Trybunał zastrzegł jednocześnie, że określenie wysokości środków finansowych potrzebnych na realizację zadań przez samorząd stanowi „zagadnienie szczególnie skomplikowane, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe”. Postrzeganie zasady odpowiedniości udziału w dochodach w charakterze normy programowej nie tylko w zasadniczym stopniu redukuje jej praktyczny wymiar, ale zarazem stanowi odejście od pojmowania tej zasady jako normy o charakterze gwarancyjnym. Należy także odnotować pogląd, zgodnie z którym „[w]ynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastrocza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa wyczerpującego katalogu zadań jednostek s.t. [samorządu terytorialnego – uwaga własna] ani standardu ich realizacji” (por. wyroki TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K 14/11 oraz 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10). Analogicznie, brak możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów poszczególnych zadań samorządu terytorialnego, na który wpływ ma wiele zmiennych czynników ekonomicznych i społecznych, podnoszony był w postanowieniu TK z 26 czerwca 2014 r. (sygn. akt K 13/12).

Trybunał wskazywał również, że ocena zgodności określonych przepisów z zasadą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych wykracza

poza zakres jego właściwości (por. wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09). Jak stwierdzono, w sprawach dotyczących naruszenia zasady adekwatności, oprócz argumentacji o charakterze prawnym, nie mniejsze znaczenie odgrywa argumentacja natury faktycznej, dotycząca kosztów realizacji zadań przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Tymczasem Trybunał nie został wyposażony w instrumentarium do samodzielnego ustalenia prawidłowości realizacji przez ustawodawcę zasady adekwatności.

Na gruncie cytowanego powyżej orzecznictwa kluczową rolę przy ocenie zasadności zarzutów dotyczących naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji odgrywają tym samym dane finansowe, przedstawione przez podmiot inicjujący postępowanie. Jeżeli zarzut niekonstytucyjności dotyczy przepisów skutkujących zmniejszeniem poziomu dochodów samorządu, wnioskodawca powinien wskazać kwoty ubytku dochodów samorządu, jak również powinien przeprowadzić analizę, czy wejście w życie kwestionowanych przepisów i wynikające stąd zmniejszenie poziomu dochodów oddziałuje na zdolność wykonywania przez jednostkę samorządu terytorialnego spoczywających na niej zadań publicznych. W tym aspekcie nie chodzi jednak o poszczególne kategorie dochodów czy wydatków, ale o ocenę finansową o charakterze całościowym, a więc odnoszącą się do łącznej puli dochodów przypadających jednostce samorządu i obciążających ją z tego tytułu wydatkach. W oparciu o takie dane należy dopiero udzielić odpowiedzi, czy łączna pula dochodów jest wystarczająca dla realizacji spoczywających na danej jednostce samorządu zadań. Do naruszenia zasady odpowiedniości udziału dochodzi bowiem jedynie wtedy, gdy jednostka samorządu staje się niezdolna, ze względu na zbyt niski poziom dochodów, do realizacji przypisanych jej zadań publicznych.

Analiza uzasadnienia zawartego we wniosku Rady Gminy Kobylnica dowodzi, że wnioskodawca nie spełnił żadnego z wyróżnionych powyżej obowiązków. Nie przedstawił ani kwot, o jakie zmniejszył się poziom dochodów gminy w następstwie wejścia w życie kwestionowanych przepisów, ani też nie uprawdopodobnił, że doszło do sytuacji, w której gmina stała się niezdolna do realizacji spoczywających na niej zadań. Znamienne jest brak przedstawienia takich danych, jak ogólna kwota dochodów przypadających gminie, ubytek kwot wpływów z mandatów ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących, czy też łączne wydatki związane z wykonywaniem zadań w zakresie utrzymania dróg i bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Bez tych danych nie jest możliwe przeprowadzenie oceny zdolności

realizacji przez jednostkę samorządu spoczywających na niej zadań publicznych. W tym stanie nie jest możliwe odniesienie się przez Sejm do zarzutu dotyczącego naruszenia zasady odpowiedności udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych.

3. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału przyjmowano, że brak przedstawienia przez wnioskodawcę na tle zarzutu naruszenia art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji uzasadnienia spełniającego wymogi sformułowane w orzecznictwie sądu konstytucyjnego nie stanowi podstawy umorzenia postępowania, ze względu na brak stosownego uzasadnienia, ale umożliwia przeprowadzenie merytorycznej kontroli i uznanie przepisu poddanego kontroli za zgodny z Konstytucją (por. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. akt K 35/98; 29 lutego 2000 r., sygn. akt K 31/98; 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K 20/99; 7 czerwca 2001 r., sygn. akt K 20/00; 25 marca 2003 r., sygn. akt U 10/01; 31 maja 2005 r., sygn. akt K 27/04; 6 września 2005 r., sygn. akt K 46/04; 20 marca 2007 r., sygn. akt K 35/05; 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05; 28 lutego 2008 r., sygn. akt K 43/07; 8 kwietnia 2010 r., sygn. akt P 1/08; 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09; 16 lipca 2013 r., sygn. akt K 13/10; 26 września 2013 r., sygn. akt K 22/12).

Mając na względzie powyższe Sejm wnosi o uznanie, że art. 129b ust. 2 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, w zakresie w jakim nie przewiduje przyznania straży gminnej (miejskiej) uprawnień w zakresie kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, **jest zgodny z art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.**

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński