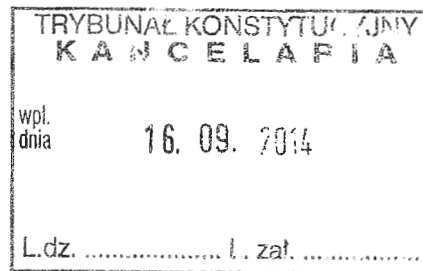




**PG VIII TK 28/14**

**U 4/14**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zmianami) w części zawierającej słowa: <<Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: „Dotyczy także niepełnosprawnych”>> z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zmianami) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) –

przedstawiam następujące stanowisko:

przepis pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zmianami) w części zawierającej wyrazy: <<Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem „Dotyczy także niepełnosprawnych”>> jest niezgodny z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zmianami) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

### UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności załącznika do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. ze wskazanymi w petitum wniosku wzorcami kontroli.

Zdaniem wnioskodawcy, przepis pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, w zakwestionowanej części, godzi w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, znosząc przyznane przez ustawodawcę w art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym uprawnienie do niestosowania się przez

osoby niepełnosprawne legitymujące się kartą parkingową do niektórych znaków drogowych.

Rzecznik Praw Obywatelskich stanął również na stanowisku, że zakwestionowany przepis narusza powołany wzorzec kontroli konstytucyjnej, wykraczając poza ramy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, bowiem upoważnienie to nie zezwala rozporządziennodawcy na wprowadzanie dodatkowych tabliczek umieszczanych pod znakami drogowymi ani na określanie, w jakim zakresie osoby niepełnosprawne mogą niestosować się do znaków drogowych.

Ocena poglądów prawnych oraz zarzutów przedstawionych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawia się następująco.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączość ustawy nabrała zupełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 796).

W doktrynie przyjmuje się również, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z

ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocho, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, II Tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

Podobnie, Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału pod rządami poprzedniej Konstytucji, przyjął pogląd prawny, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. wyrok z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U. 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku przyjętej przez Konstytucję z 1997 r. zasady prymatu ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest możliwe pozostawienie kształtowania zasadniczych elementów regulacji do decyzji organu władzy wykonawczej (por. wyrok z dnia 17 maja 2012 r., sygn. K 10/11, OTK ZU Nr 5/A/2012, poz. 51, s. 538 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Powołany wymóg wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, które odróżnia ten akt od aktów normatywnych. W konsekwencji

przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (por. wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. U 4/12, OTK ZU Nr 10/A/2012, poz. 124, s. 1635).

W końcu, Trybunał Konstytucyjny podkreślał niejednokrotnie, że legalność aktu wykonawczego zależy nie tylko od wydania go na podstawie delegacji ustawowej, ale także od wydania go w celu wykonania ustawy. Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. Interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej. Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie. Jest też oczywiste, że nigdy delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc ustawowe i konstytucyjne, nie może również w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. *ibidem* s. 1635 oraz powołane tam orzecznictwo).

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, osoba niepełnosprawna legitymująca się kartą parkingową kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym tą kartą, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami o których mowa w art. 7 ust. 2. Na mocy art. 8 ust. 2 analizowanej ustawy, przytoczony wyżej przepis stosuje się również do kierującego pojazdem, który przewozi osobę niepełnosprawna legitymującą się

kartą parkingową, a także do kierującego pojazdem należącym do placówki zajmującej się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych mających znacznie ograniczone możliwości samodzielnego poruszania się, przewożącego osobę pozostającą pod opieką takiej placówki.

Z kolei, wspomniany wyżej art. 7 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym stanowi, że minister właściwy do spraw transportu i minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, uwzględniając w szczególności konieczność dostosowania sygnałów drogowych do postanowień umów międzynarodowych, określi, w drodze rozporządzenia, znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania. W oparciu o powyższe upoważnienie ustawowe, Minister Infrastruktury oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydali rozporządzenie z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych. W myśl § 33 ust. 2 tegoż rozporządzenia, uprawniona osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym, oraz kierujący pojazdem przewożącym taką osobę mogą, pod warunkiem zachowania szczególnej ostrożności, nie stosować się do zakazów wyrażonych znakami: B – 1 (zakaz ruchu w obu kierunkach), B – 3 (zakaz wjazdu pojazdów silnikowych, z wyjątkiem motocykli jednośladowych), B – 3a (zakaz wjazdu autobusów), B – 4 (zakaz wjazdu motocykli), B – 10 (zakaz wjazdu rowerów), B – 35 (zakaz postoju), B – 37 (zakaz postoju w dni nieparzyste), B – 38 (zakaz postoju w dni parzyste), jak również B – 39 (strefa ograniczonego postoju).

Innymi słowy, ustawodawca przyznał niepełnosprawnym kierowcom legitymującym się kartą parkingową oraz kierowcom przewożącym osoby niepełnosprawne posiadające taką kartę, jak również kierowcom przewożącym pensjonariuszy placówek zajmujących się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych o ograniczonej możliwości samodzielnego poruszania się – uprawnienie do niestosowania się do wymienionych wyżej znaków drogowych.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich rozporządzenie zostało wydane w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym. Wspomniane upoważnienie ustawowe stanowi, że minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, uwzględniając konieczność zapewnienia czytelności i zrozumiałości znaków i sygnałów drogowych dla uczestników ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach.

Ustawodawca nie upoważnił zatem rozporządzeniodawcy do uzupełnienia obowiązujących już przepisów o żadne nowe znaki lub sygnały drogowe ani do modyfikacji znaczenia normatywnego tychże znaków lub sygnałów drogowych. Tym samym, organ władzy wykonawczej nie uzyskał od ustawodawcy kompetencji do wprowadzenia w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach zezwolenia na umieszczanie na drogach pod niektórymi znakami drogowymi tabliczki z napisem „Dotyczy także niepełnosprawnych”. Przy czym tabliczka taka nie jest przewidziana w rozporządzeniu w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

Wprowadzając do załącznika kwestionowanego rozporządzenia z 2003 r. regulacje dotyczące opisanej wyżej tabliczki, organ wykonawczy dokonał modyfikacji zakresu obowiązywania wymienionych wcześniej znaków zakazu stosowanych do osób niepełnosprawnych posiadających karty parkingowe – określonych w § 33 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. – które zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym.

Podstawą wprowadzenia tej modyfikacji nie mógł być więc art. 7 ust. 3 tej ustawy, co oznacza, że zakres określonego w nim upoważnienia ustawowego został przekroczony.

Zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich unormowania stwarzają możliwość wprowadzenia organizacji ruchu, która de facto znosi uprawnienia do niestosowania się przez osoby niepełnosprawne posiadające karty parkingowe do wymienionych wyżej znaków zakazu. Tym samym należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżone rozporządzenie nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i nie służy w tym zakresie wykonaniu ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przepis pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach w części zawierającej wyrazy: <<Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem „Dotyczy także niepełnosprawnych”>> jest niezgodny z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Gierman*  
Zastępca Prokuratora Generalnego