



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Ds. ESOD: 94729/13

Warszawa, dnia 14 października 2013 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	16. 10. 2013
L.dz.	L. zał.

**Pan
Andrzej Rzepliński
Prezes Trybunału Konstytucyjnego**

**wnioskodawca:
Prokurator Generalny**

**Uczestnik:
Prezes Rady Ministrów**
Reprezentowany przez umocowanych
przedstawicieli:
Zbigniewa Rynasiewicza – Sekretarza Stanu
w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i
Gospodarki Morskiej,
Grzegorza Muchę – Naczelnika Wydziału
Drogowego w Departamencie Transportu
Drogowego w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej,
Łukasza Jędruszuka – radcę prawnego w
Departamencie Prawnym w Ministerstwie
Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,

Sygn. akt U 3/13

**Zgłoszenie umocowanych przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów
oraz stanowisko merytoryczne w sprawie.**

Niniejszym uprzejmie informujemy, że do reprezentowania Prezesa Rady Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem konstytucyjnym w sprawie o sygn. U 3/13 zostali wyznaczeni:

- Zbigniew Rynasiewicz – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,
- Grzegorz Mucha – Naczelnik Wydziału Drogowego w Departamencie Transportu Drogowego w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej,

- Łukasz Jędruszek – radca prawny w Departamencie Prawnym w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Na dowód czego załączamy oryginał pełnomocnictwa podpisany przez Prezesa Rady Ministrów – pana Donalda Tuska.

W odniesieniu do wniosku Prokuratora Generalnego, w imieniu Prezesa Rady Ministrów wnosimy o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że:

- 1) § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 135, poz. 790, dalej: „rozporządzenie”) jest zgodny z art.56 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z późn. zm., dalej: „uotd”) w zw. z art. 129a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 z późn. zm., dalej: „Prord”), jak również z art. 95 § 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2008 r., Nr 133, poz. 848, z późn. zm., dalej: „Kpsw”), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- 2) §2 ust. 2 rozporządzenia jest zgodny z art. 76a ust. 1 w zw. z art. 56 ust. 1 uotd w zw. z art. 129a ust. 1 Prord, jak również z art. 95 § 5 Kpsw, a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

Na wstępie należy zaznaczyć, iż dla oceny zgodności przepisów rozporządzenia trzeba stosować stan prawny obowiązujący w dacie jego wydawania. Dlatego w treści wniosku o stwierdzenie zgodności kwestionowanych przez Prokuratora Generalnego przepisów rozporządzenia wskazano adresy publikacyjne tekstów jednolitych ustaw wg stanu prawnego obowiązującego na dzień wydania rozporządzenia.

Ad. pkt 1 wniosku Prokuratora Generalnego.

Prokurator Generalny w pkt. 1 wniosku sprowadza swe zarzuty stawiane wobec § 2 ust. 1 rozporządzenia do stwierdzenia, iż rozporządzenie określiło katalog przypadków, w których funkcjonariusze Inspekcji Transportu Drogowego (dalej: „funkcjonariusze ITD”)

mogą nakładać grzywny, odmiennie, niż uczynił to ustawodawca w art. 56 ust.1 w zw. z art. 92 uotd i załącznikami nr 1 i 2 do tej ustawy, w art. 129a Prord, jak również w zw. z art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 1-4 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. 227, poz. 1367, z późn. zm.). Na marginesie należy wskazać, że w *petitum* wniosku Prokurator Generalny nie wniósł o stwierdzenie, iż kwestionowane przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 92 uotd i załącznikami do tej ustawy oraz z art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 1-4 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, w związku z czym, pozostają one poza przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Zdaniem wnioskodawcy Prezes Rady Ministrów niedopuszczalnie zmodyfikował w drodze rozporządzenia unormowania art. 129a ust. 1 Prord. Naruszeniu uległ art. 95 § 5 Kpsw, bowiem w rozporządzeniu odmiennie uregulowano materię unormowaną w ustawie, co jest wykroczeniem poza upoważnienie ustawowe. Prokurator Generalny zarzuca, iż rozporządzeniem nadano Inspekcji Transportu drogowego (dalej: „ITD.”) uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu z przekroczeniem zakresu ustawowych uprawnień tej służby.

Ze stanowiskiem wnioskodawcy nie można się zgodzić.

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 95 § 5 Kpsw – przepisu stanowiącego w polskim porządku prawnym samodzielną podstawę prawną do upoważniania, w drodze rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, organów innych niż Policja i inspektorzy pracy do prowadzenia postępowania mandatowego. Przepis ten wymaga uwzględnienia przy wydawaniu rozporządzenia ustawowych uprawnień tych organów.

Art. 95 Kpsw z mocy swego § 1 upoważnia do prowadzenia postępowania mandatowego Policję. Jednocześnie przepis ten *in fine* nie wyklucza, iż przepis szczególny może stanowić, iż postępowanie mandatowe mogą prowadzić także inne organy. Przepis ten należy wyklądać następująco: generalnie do prowadzenia postępowania mandatowego upoważniona jest Policja, a wszelkie przepisy szczególne wobec art. 95 § 1 Kpsw mogą upoważnić do tego inne organy (T. Grzegorzczak „Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz” WKP 2012).

Już art. 95 § 3 Kpsw przyznaje takie upoważnienie inspektorowi pracy.

Natomiast art. 95 § 5 Kpsw daje organom wykonawczym prawo nadania uprawnień w drodze rozporządzeń innym organom do prowadzenia postępowania mandatowego. Panuje zgodność, iż przepis ten stanowi, wraz z uzupełniającymi go przepisami rozporządzeń wydanych na jego podstawie, samodzielną podstawę prawną do prowadzenia postępowań mandatowych przez organy inne, niż Policja i inspektorzy pracy (A. Skowron „Kodeks

postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz” LEX 2010, J. Lewiński „Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz” Warszawa 2011, T. Grzegorzczak op.cit.).

Odmienny charakter ma natomiast art. 95 § 4 Kpsw. Nie stanowi on bowiem podstawy prawnej do upoważniania w drodze rozporządzenia właściwego ministra innych organów do prowadzenia postępowań mandatowych. Przepis ten znajduje zastosowanie, gdy z przepisów ustawowych wynika uprawnienie dla funkcjonariuszy określonego organu do nakładania grzywien, ale jednocześnie, przepisy te nie określają, które z tych grzywien mogą być nałożone przez tych funkcjonariuszy w drodze postępowania mandatowego. Wówczas, na podstawie art. 95 §4 Kpsw, właściwy minister w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości określa w drodze rozporządzenia zakres wykroczeń, za które funkcjonariusze ci mogą nałożyć grzywnę w postępowaniu mandatowym.

Wracając do art. 95 §5 Kpsw, stanowiącego podstawę prawną wydania przez Prezesa Rady Ministrów kwestionowanego rozporządzenia, to trzeba zwrócić uwagę, iż możliwość zastosowania tego przepisu powstaje w sytuacji, gdy funkcjonariusze organów innych niż Policja i inspektorzy pracy nie zostali w przepisie ustawy upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Wówczas Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, może nadać w drodze rozporządzenia:

- 1) uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego tym funkcjonariuszom,
- 2) określić jednocześnie wykaz wykroczeń, za które funkcjonariusze ci są uprawnieni do nakładania grzywien,
- 3) określić zasady i sposób wydawania upoważnień do nakładania grzywien.

Powyższe regulacje rozporządzenia mają uwzględniać zakres ustawowych uprawnień organów, w których imieniu będą działali funkcjonariusze upoważnieni przepisami tego rozporządzenia do nakładania grzywien, w tym w drodze mandatu karnego.

Podnieść trzeba, że możliwość przyznania w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, o której mowa w art. 95 § 5 Kpsw, nie stanowi *novum* w polskim porządku prawnym. Właściwie przepis ten jest kontynuacją normy wynikającej z art. 66 § 3 ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116, z późn. zm.), który brzmiał: „Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji może nadać w drodze rozporządzenia uprawnienia określone w § 1 także funkcjonariuszom innych organów.”. W

nowym porządku konstytucyjnym tak lakoniczny przepis upoważniający Prezesa Rady Ministrów nie mógłby się ostać, stąd bardziej szczegółowe brzmienie obecnie obowiązującego art. 95 § 5 Kpsw.

Dla Prokuratora Generalnego problemem jest rzekome przekroczenie przez Prezesa Rady Ministrów upoważnienia, o którym mowa w art. 95 §5 Kpsw, w części, gdzie upoważnienie nakłada obowiązek uwzględnienia zakresu ustawowych uprawnień organu, którego funkcjonariuszy upoważnia się do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Zgodnie z art. 48 uotd ITD jest służbą powołaną do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi **oraz przepisów, o których mowa w art. 3 ust. 1a**. Ten właśnie drugi człon przepisu wskazuje na to, że do właściwości ITD należy nie tylko kontrola przestrzegania przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi. Drugą dziedziną należącą do właściwości ITD jest kontrola przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami na zasadach określonych w Prord (art. 3 ust. 1a pkt 1 uotd).

Art. 48 uotd jest przepisem erekcyjnym, tworzącym służbę i wyznaczającym jej kompetencje bardzo ogólnie. Kompetencje ITD zostały natomiast sprecyzowane przez wyznaczenie jej zadań do wykonywania. Do zadań tych należy m.in. kontrola przestrzegania przepisów ruchu drogowego w zakresie i na zasadach określonych w przepisach Prord (art. 50 pkt 1 lit. c uotd).

Dnia 31 grudnia 2010 r. wszedł w życie art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466), który nadał nowe brzmienie art. 129a Prord w sposób rozszerzający uprawnienia ITD niezbędne dla wykonywania zadania, o którym mowa w art. 50 pkt 1 lit. c uotd. Cel tej nowelizacji ustawodawca wyjaśnił w jej uzasadnieniu. Punktem wyjścia była konstatacja, iż ówczesny stan prawny upośledzał drugi po Policji pod względem liczebności jak i liczby wykonywanych kontroli organ kontroli ruchu drogowego jakim jest ITD. Zgodnie z wówczas obowiązującymi przepisami funkcjonariusze ITD nawet w przypadku ujawnienia rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierującego pojazdem innym niż wykonujący transport drogowy obowiązani byli każdorazowo wzywać na miejsce naruszenia patrol Policji. Tak stan prawny prowadził do nieracjonalnych sytuacji, w których funkcjonariusze ITD będący często świadkami poważnych naruszeń przepisów przez kierowców samochodów osobowych nie mają nawet możliwości ich zatrzymania. Umożliwiało to nierzadko ucieczkę z miejsca zdarzenia sprawcy wypadku, czy też kierowcy, co do którego zachodziło podejrzenie graniczące z pewnością, iż kierował on samochodem w

stanie nietrzeźwości. Ustawodawca wziął także pod uwagę, iż podobnie jak funkcjonariusze Policji, inspektorzy ITD swą służbę pełnią na drogach umundurowani, ITD jest ustawowo powołanym organem kontroli ruchu drogowego, stan taki podważa szacunek do prawa oraz instytucji państwa. Jak zaznaczono, celem projektu było dodanie funkcjonariuszom ITD uprawnień do kontroli uczestników ruchu drogowego innych niż wykonujący transport drogowy w przypadku popełnienia przez nich najcięższych i najniebezpieczniejszych naruszeń przepisów o ruchu drogowym (uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3179, VI kadencja Sejmu).

Ta sama ustawa nowelizującą dokonano zmiany art. 50 pkt 3 uotd komplementarnej z powyższą zmianą art. 129a Prord. Zmiana polegała na nowym sformułowaniu zadania ITD określonego w art. 50 pkt 3 uotd. Odtąd do zadań ITD należy kontrola przestrzegania przepisów ruchu drogowego w zakresie i na zasadach określonych Prord. Z dniem 1 stycznia 2011 r. zadanie to przeniesiono, w niezmienionej treści, do nowej jednostki redakcyjnej – art. 50 pkt 1 lit. c uotd (art. 1 pkt 33 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym, Dz. U. Nr 249, poz. 1656).

Przywołaną wyżej nowelą październikową nadano nowe brzmienie art. 129a Prord, skorelowane z nowymi kompetencjami i zadaniami ITD określonymi w które znacznie rozszerzyło zakres sytuacji, w których inspektorzy ITD zyskali prawo kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierujących pojazdami. Biorąc pod uwagę cel nowelizacji wynikający z przytoczonego wyżej fragmentu uzasadnienia noweli październikowej oraz historyczne brzmienie art. 129a Prord należy uznać, że spod zakresu dalszych rozważań wykluczony jest art. 129a ust. 1 pkt 1 Prord. Ten bowiem przepis utrzymał w mocy uprawnienia inspektorów ITD w zakresie kontroli ruchu drogowego, jakie nadano im z dniem wejścia w życie uotd. Dlatego uprawnienia w tym zakresie przyznane funkcjonariuszom ITD w nowych punktach 2-4 art. 129a Prord są uprawnieniami wobec wszystkich kierujących pojazdami, bez względu na to, czy wykonują przewóz drogowy określony w przepisach uotd.

Zatem, na podstawie art. 129a ust.1 pkt 2-4 Prord ITD zyskała nowe zadanie - kontrolę ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, ale tylko w następujących przypadkach:

- 1) w stosunku do którego zachodzi uzasadnione podejrzenie, że kieruje pojazdem w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu (art. 129a ust.1 pkt 2 Prord),

2) który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych lub przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe albo na statku powietrznym urządzeń rejestrujących (art. 129a ust.1 pkt 3 Prord),

3) który rażąco naruszył przepisy ruchu drogowego lub spowodował zagrożenie jego bezpieczeństwa (art. 129a ust.1 pkt 4 Prord).

W ślad za tym na podstawie art. 1 pkt 9 ustawy o zmianie ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o transporcie drogowym oraz ustawy o drogach publicznych (Dz. U. Nr 159, poz. 945) dokonano zmiany art. 56 uotd dokonując rozszerzenia dotychczasowych uprawnień funkcjonariuszy ITD do nadawania i pobierania kar pieniężnych przez przyznanie im uprawnień do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatów karnych. Należy zauważyć, że nowy art. 56 ust 1 uotd został zbudowany na zasadzie wyliczenia. Zdaniem wprowadzające do wyliczenia ma charakter normy sankcjonującej niepełnej. Wskazuje ono bowiem, że inspektorzy ITD mają prawo nakładać i pobierać kary pieniężne i grzywny w drodze mandatu.

O niepełności tej normy sankcjonującej świadczy to, że normuje ona tylko organ upoważniony do realizowania sankcji oraz rodzaj tej sankcji przez wskazanie jej nazwy rodzajowej „grzywna w drodze mandatu karnego”. Tak określona sankcja jednoznacznie wskazuje, że chodzi o karę przewidzianą w art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz.275, z późn. zm.). Biorąc pod uwagę to, że zgodnie z art. 96 Kpsw w drodze mandatu można na sprawcę wykroczenia nałożyć tylko grzywnę, to nie ulega wątpliwości, iż zdanie wprowadzające do wyliczenia użyte w art. 56 ust. 1 uotd daje inspektorom ITD uprawnienie do nakładania i pobrania grzywien w drodze mandatu za wykroczenia. Jednakże norma ta nie reguluje wysokości, stopnia kary. Aby ustalić pełne brzmienie normy sankcjonującej należy dokonywać wykładni art. 56 ust. 1 uotd w związku z przepisami innych ustaw regulujących wysokość i stopień grzywien za konkretne wykroczenia. Przepisów wypełniających konkretne normy sankcjonujące, zgodnie z wyliczeniem zawartym w art. 56 ust. 1 uotd, należy poszukiwać w przepisach tej ustawy, w przepisach dotyczących naruszeń przepisów o ruchu drogowym w zakresie określonym w Prord oraz w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Jednakże norma sankcjonująca jest zawsze normą posiłkową (drugiego rzędu) uruchamianą tylko wtedy, gdy naruszeniu ulegnie norma sankcjonowana, to jest norma określająca adresata i warunki, w jakich jest mu coś nakazane, zakazane lub dozwolone

czynić oraz treść owego nakazu, zakazu lub dozwoleń (T. Stawecki, P. Winczorek „Wstęp do prawoznawstwa” Warszawa 1999, s. 63). Norma sankcjonowana dla normy sankcjonującej została w art. 56 ust. 1 uotd także zbudowana na zasadzie odesłania. Przepisów wypełniających konkretne normy sankcjonowane, zgodnie z wyliczeniem zawartym w art. 56 ust. 1 uotd, należy poszukiwać w przepisach tej ustawy, w przepisach dotyczących naruszeń przepisów o ruchu drogowym w zakresie określonym w Prord oraz w przepisach ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Podsumowując ten etap rozważań należy więc uznać, że w zakresie kompetencji ITD określonych w inspektorzy ITD mają prawo nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie określonym w Prord, to jest na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 uotd w zw. z art. 129a Prord. Nie chodzi tu, jak zdaje się uważać Prokurator Generalny, o zakres uprawnień inspektorów ITD. do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, ale o zakres kompetencji i zadań ITD jako służby.

W tym miejscu dochodzi więc do pewnej luki w prawie, polegającej na tym, że o ile jasne są kompetencje i zadania ITD jako służby w zakresie kontroli ruchu drogowego (art. 48 w zw. z art. 3 ust. 1a pkt 1 uotd i jej zadań określonych w art. 50 pkt 1 lit. c uotd), to upoważnienie dla funkcjonariuszy ITD do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu ma charakter blankietowy (art. 56 ust. 1 pkt 2 uotd w zw. z art. 129a Prord). W art. 56 ust. 1 pkt 2 uotd nie chodzi bowiem o zakres zadań i kompetencji ITD, w którego granicach inspektorzy ITD mają posiadać uprawnienia do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego. Przepis ten należy wyklądać w ten sposób, że to przepisy Prord określą zakres, w jakim te uprawnienia inspektorom ITD będą przysługiwały. Wspomniana luka pojawia się w art. 129a ust. 2 Prord, który brzmi: „W ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w ust. 1, inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego przysługują uprawnienia określone w art. 129 ust. 1 i 2, w tym również wobec właściciela lub posiadacza pojazdu.”. Należy bowiem zauważyć, że w katalogu uprawnień określonych w art. 129 ust. 1 i 2 Prord brak jest uprawnienia do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego.

Z tych względów niezbędne było nadanie funkcjonariuszom ITD uprawnień do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 95 § 5 Kpsw. Powyższa analiza prawna wykazała, że Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie kierował się zakresem ustawowych uprawnień ITD. Należy zatem przeprowadzić test, który wykaże, że nadane rozporządzeniem uprawnienie funkcjonariuszy

do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego mieszczą się w ustawowym zakresie zadań i kompetencji ITD.

Nie można podzielić zarzutu Prokuratora Generalnego, iż Prezes Rady Ministrów przy wydawaniu rozporządzenia przekroczył wytyczne z art. 95 § 5 Kpsw i odszedł od uzależnienia rodzaju nadanych funkcjonariuszom ITD uprawnień w postępowaniu mandatowym od ustawowych zadań samej ITD.

W § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezes Rady Ministrów umocował funkcjonariuszy ITD do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego za popełnienie wykroczeń określonych w następujących przepisach Kw: art. 52b, art. 86 § 1, art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 92a, art. 94, art. 95, art. 95a, art. 96 § 1 pkt 2 i 4-6, w § 2 za czyny określone w § 1 pkt 4-6 oraz za nieumyślne dopuszczenie do prowadzenia pojazdu na drodze publicznej przez osobę niemającą wymaganych uprawnień i w § 3, art. 97, art. 99 § 1 pkt 2 i 3 oraz art. 100 pkt 2 i 3.

Poczynając od wykroczenia określonego w art. 52b Kw, które przewiduje karę grzywny za zużywanie oleju opałowego do celów napędowych, należy podnieść, że zgodnie z art. 50 pkt 1 lit. h uotd do zadań ITD należy kontrola rodzaju używanego paliwa. Kontrola ta należy więc do ustawowych kompetencji ITD. Czynności związane z realizacją zadań określonych w art. 50 pkt 1 uotd w zakresie określonym w art. 68-75 wykonują inspektorzy ITD. Zgodnie z art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a *tiret* pierwsze uotd kontroli, o której mowa w art. 50 pkt 1 uotd podlega kierujący pojazdami w zakresie i na zasadach określonych w przepisach uotd. Jeżeli art. 50 pkt 1 lit. h uotd przyznaje ITD zadanie w postaci kontroli rodzaju używanego paliwa, to w związku z tym przepisem i na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a *tiret* pierwsze inspektor ITD ma prawo kontrolować rodzaj używanego paliwa w pojeździe uczestniczącym w ruchu drogowym. Te przepisy nie przewidują uprawnienia dla tych funkcjonariuszy do nakładania grzywny w drodze mandatu. Takiego uprawnienia nie można wywodzić z art. 56 ust. 1 pkt 1 uotd, gdyż żaden przepis uotd nie przewiduje takiego wykroczenia. Dlatego, mając na uwadze cel noweli październikowej należało nadać to uprawnienie w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów opartego o art. 95 § 5 Kpsw.

Odnośnie do nadania inspektorom ITD uprawnienia do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za pozostałe wykroczenia wymienione w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, z wyjątkiem wykroczenia z art. 92a Kw, należy wskazać, że uprawnienie kontrolne ITD przestrzegania przepisów ruchu drogowego wynika wprost z art. 50 pkt 1 lit. c w zw. z art. 129a ust. 1 pkt 4 Prord. Uprawnienia kontrolne w tej dziedzinie inspektorzy ITD posiadają na podstawie art. 51 ust. 5 w zw. z art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a *tiret* pierwsze uotd. Posiadają też, jak wyżej powiedziano, blankietowe upoważnienie do nakładania i pobierania grzywien w drodze mandatu karnego (art. 56 ust. 1 pkt 2 uotd). Ze względu na wykazaną wyżej blankietowość tego upoważnienia oraz dla zrealizowania zakładanego celu noweli październikowej zasadnym było nadanie tych uprawnień funkcjonariuszom ITD w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów.

Wykroczenie przewidziane w art. 96 § 3 Kw, polegające na niewskazaniu przez zobowiązaną do tego osobę na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jest ściśle związane z obowiązkiem nałożonym na właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec (art. 78 ust. 4 Prord). Inspektorzy ITD mają uprawnienia kontrolne takie same jak Policja (art. 129a ust. 2 w zw. z art. 129 ust. 1 i 2 Prord). Do tych uprawnień należą sprawdzanie dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem, żądanie okazania dokumentu potwierdzającego prawo do używania pojazdu, o którym mowa w art. 71 ust. 5 Prord, jeżeli pojazd ten nie jest zarejestrowany na nazwisko osoby nim kierującej (art. 129 ust. 1 pkt 2 i 2a Prord). Gdyby wykonanie tych obowiązków nie było obwarowane sankcją karną, to kontrola sprawowana przez funkcjonariuszy ITD byłaby iluzoryczna. Na to z resztą ustawodawca zwrócił uwagę dokonując noweli październikowej, wskazując, że jej celem jest nadanie efektywności kontroli ruchu drogowego wykonywanej przez ITD. Niewykonanie obowiązku z art. 78 ust. 4 Prord stanowi samo w sobie naruszenie przepisów ruchu drogowego, za które funkcjonariusze ITD mogą nakładać grzywny w drodze mandatu.

Natomiast nadanie funkcjonariuszom ITD uprawnień do nakładania grzywny w drodze mandatu za wykroczenie określone w art. 92a Kw jest ściśle związane z zadaniem ITD polegającym na kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych lub przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe albo na statku powietrznym urządzeń rejestrujących (art. 129a ust. 1 pkt 3 Prord). Z resztą, za pomocą wymienionych urządzeń można zarejestrować także wykroczenia z art. 88, art. 90, czy z art. 92 § 1 Kw.

Reasumując, w przypadku wszystkich wykroczeń ujętych w § 2 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, zachodzi ściśle powiązanie pomiędzy konkretnym wykroczeniem, a zakresem ustawowych uprawnień kontrolnych Inspekcji. Dlatego przepis ten należy uznać za zgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 95 § 5 Kpsw.

Natomiast odnośnie wykroczeń zawartych w rozdziale XI Kw pt. „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji” wskazanych przez Prokuratora Generalnego jako pominięte w katalogu wymienionym w § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, należy zauważyć, że upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 95 § 5 Kpsw, nie wymaga, aby

w rozporządzeniu wydanym na jego podstawie Prezes Rady Ministrów określał wykaz wszystkich wykroczeń związanych z zakresem ustawowych uprawnień organu, którego uprawnień mandatowych funkcjonariuszy dotyczy to rozporządzenie. Przepis ten upoważnia Prezesa Rady Ministrów do określenia wykazu wykroczeń, w odniesieniu do których funkcjonariusze organów są uprawnieni do stosowania postępowania mandatowego, nie przewidując przy tym, aby w tym wykazie musiały być ujęte wszystkie wykroczenia związane z zakresem ustawowych uprawnień tych organów. Nakazuje on natomiast, aby przy dokonaniu selekcji tych typów czynów, uwzględniony został nie tylko zakres ustawowych uprawnień organów, lecz także potrzeba szybkiej reakcji na fakt popełnienia wykroczenia oraz potrzeba ochrony dóbr szczególnie narażonych na naruszenia ze strony sprawców wykroczeń.

W przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań określonych w art. 37b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.), tj. wymagań przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniającym dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz. Urz. L 3 z 05.01.2005, str. 1-44), niezasadnym jest pozbawienie inspektora możliwości ukarania tego naruszenia mandatem karnym, z uwagi na treść art. 4 pkt 22 lit. g w związku z art. 50 pkt 1 lit. e uotd, przewidującym kompetencje kontrolne Inspekcji w zakresie szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt.

W odniesieniu do naruszeń określonych w art. 24 ust. 4 pkt 3, 5-7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1494, z późn. zm.), należy wskazać, iż art. 24 ust. 7 tej ustawy stanowi wprost, że organy wykonujące zadania kontroli transportu drogowego zgodnie z przepisami ustawy o transporcie drogowym (a więc także Inspekcja Transportu Drogowego) są uprawnione do nakładania kary grzywny.

Również art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach (Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441), może być w określonych przypadkach zastosowany przez inspektora Inspekcji Transportu Drogowego, ponieważ przyrządem pomiarowym jest tachograf, a do głównych zadań Inspekcji należy kontrola czasu pracy kierowców, który jest przez te urządzenia rejestrowany.

Należy przy tym zauważyć, że zagadnienie ewentualnej niekonstytucyjności art. 96 § 3 i art. 97 Kw, kilkakrotnie podnoszone we wniosku Prokuratora Generalnego, nie należy do materii będącej przedmiotem tego wniosku.

Ad. pkt 2 wniosku Prokuratora Generalnego.

Wnioskodawca zarzucając niezgodne z prawem nadanie w rozporządzeniu uprawnień pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do wymierzania grzywien w drodze mandatów karnych, wymienionych w § 2 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia, powołuje treść art. 76a ust. 1 uotd, nie biorąc pod uwagę przepisu art. 76a ust. 2 tej ustawy, stanowiącego, że w czasie wykonywania zadań, o których mowa w art. 50 uotd, do pracowników Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego stosuje się między innymi przepisy art. 56 tej ustawy. Innymi słowy, wprost z przepisów uotd wynika uprawnienie pracowników Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ruchu drogowego (oczywiście w zakresie tejże ustawy).

Przede wszystkim zaś twierdzenie wnioskodawcy, iż nadane pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w § 2 ust. 2 rozporządzenia uprawnienia mandatowe dotyczą wszelkich stypizowanych we wskazanych przepisach wykroczeń jest niezasadne. Dla stwierdzenia popełnienia wykroczenia z art. 92a Kw konieczne jest użycie urządzenia kontrolno-pomiarowego mierzącego prędkość pojazdu. Ewidentnie więc kontrola naruszenia przepisów ruchu drogowego o dopuszczalnej prędkości pojazdów jest zadaniem ITD, o którym mowa w art. 129a ust. 1 pkt 3 Prord. Wykroczenie z art. 92 § 1 Kw polegające na niezastosowaniu się przez kierującego pojazdem do sygnału lub znaku jest rażącym naruszeniem przepisów ruchu drogowego. Z reguły sygnały świetlne lub znaki są na tyle jednoznaczne, a za razem stanowią podstawową wiedzę każdego z posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami, że niezastosowanie się do tych sygnałów lub znaków jest rażącym naruszeniem przepisów ruchu drogowego. Za rażące naruszenie należy bowiem w tym przypadku uznać niezastosowanie się do jasnego, jednoznacznego sygnału lub znaku drogowego, których treść (symbol, kolor, kształt) oraz nakaz lub zakaz określonego zachowania się przez kierujących pojazdami uregulowany jest w przepisach ruchu drogowego (art. 5 w zw. z art. 7 ust. 1 Prord i przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych, Dz. U. Nr 170, poz. 1393, z późn. zm.).

Na marginesie powyższych rozważań, należy zwrócić uwagę na fakt, iż kwestionowane rozporządzenie rozszerza zakres uprawnień obywateli, co oznacza, że zostało wydane w interesie tych obywateli. W doktrynie podkreśla się, że przyjęcie mandatu karnego, a tym samym skorzystanie z uproszczonej formy postępowania w sprawach o wykroczenie jest przywilejem obwinionego. Przyjęcie mandatu karnego jest konsensualnym sposobem

zakończenia postępowania, uzależnionym od woli obwinionego, który samodzielnie decyduje, czy z tego prawa skorzystać. Warto zauważyć, że tryb mandatowy jest wybierany przez obwinionych z uwagi na jego zalety w stosunku do postępowania sądowego – szybkość, brak obowiązku zapłaty kosztów sądowych w przypadku przegrania sprawy, brak konieczności stawienia przed sądem. W przypadku uchylenia tego aktu prawnego, obywatele zostaną więc pozbawieni przysługującego im przywileju, co pogorszy ich sytuację prawną.

Na zakończenie należy zauważyć, że przyjęta w przepisach uotd i Prord oraz rozporządzeniu technika legislacyjna nie jest wyjątkiem w polskim porządku prawnym. Przykładem jest art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069) stanowiący, że organy administracji miar sprawują nadzór, o którym mowa w ust. 1, na podstawie kontroli przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników urzędów miar, którzy po okazaniu legitymacji i pisemnego upoważnienia są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. A mimo to, Prezes Rady Ministrów wydał w oparciu o art. 95 § 5 Kpsw rozporządzenie z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie nadania pracownikom Głównego Urzędu Miar oraz okręgowych i obwodowych urzędów probierczych uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 59, poz. 521). Podobnie art. 49 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 96, poz. 591, z późn. zm.) stanowił, że do podstawowych zadań straży ochrony kolei należy nakładanie grzywien, w formie mandatu karnego, na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Tę samą zasadę przyjęto w art. 60 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z późn. zm.). mimo to Prezes Rady Ministrów wydał dnia 16 października 2002 r. rozporządzenie w sprawie nadania pracownikom Głównego Inspektoratu Kolejnictwa uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 174, poz. 1422, z późn. zm.).

W tych okolicznościach wniosek o stwierdzenie zgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji i ustaw jest zasadny.

Załączniki:
- pięć odpisów pisma

MINISTER TRANSPORTU,
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ
w zastępstwie

Zbigniew Rynasiwicz
Sekretarz Stanu