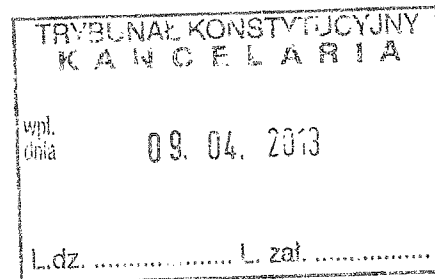




PG VIII TKw 11/13



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie niezgodności:

przepisów 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 grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 135, poz. 790):

- 1) § 2 ust. 1 – z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 ze zmianami) w związku z art. 129a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zmianami), 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 ze zmianami), a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- 2) § 2 ust. 2 – z art. 76a ust. 1 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym oraz w związku z art. 129a ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, jak również z art. 95 § 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Inspekcja Transportu Drogowego została powołana do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie przewozu drogowego wykonywanego pojazdami samochodowymi oraz kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami na zasadach określonych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, jak również prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o drogach publicznych (por. art. 48 oraz art. 3 ust. 1a ustawy o transporcie drogowym).

Do zadań Inspekcji Transportu Drogowego należy kontrola przestrzegania obowiązków lub warunków przewozu drogowego, przestrzegania przepisów ruchu drogowego w zakresie i na zasadach określonych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, przestrzegania szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt, wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych pod względem zgodności z wymaganiami technicznymi, dokumentacją techniczną i prawidłowością ich oznakowania, w zakresie określonym w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych, rodzaju

używanego paliwa, dokumentów związanych z wykonywaniem publicznego transportu zbiorowego, jak również prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w ustawie o drogach publicznych (por. art. 50 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym). Nadto, do zadań Inspekcji należy prowadzenie postępowania administracyjnego, w tym wydawanie decyzji administracyjnych na zasadach określonych w powołanej ustawie, a także podejmowanie innych czynności w niej przewidzianych w sprawach: licencji na wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego, zezwoleń w międzynarodowym transporcie drogowym i zezwoleń na przewóz kabotażowy, formularzy jazdy, zaświadczeń na międzynarodowy niezarobkowy przewóz drogowy, świadectw kierowcy, jak również certyfikatów (art. 50 pkt 2).

Zadania Inspekcji Transportu Drogowego realizują inspektorzy oraz pracownicy Inspekcji. Inspektor, wykonujący wspomniane wyżej zadania, ma prawo do: wstępu do pojazdu, kontroli dokumentów, kontroli kart kierowcy i kart przedsiębiorstwa, kontroli zainstalowanych lub znajdujących się w pojeździe urządzeń pomiarowo – kontrolnych lub tachografu cyfrowego, kontroli używanego w pojeździe urządzenia, o którym mowa w art. 13i ust. 3 ustawy o drogach publicznych, kontrolowania masy, nacisków osi i wymiarów pojazdu przy użyciu przyrządu pomiarowego, żądania od podmiotu wykonującego przewóz drogowy i jego pracowników pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów i innych nośników informacji oraz udostępnienia wszelkich danych mających związek z przedmiotem kontroli, jak również wstępu na teren podmiotu wykonującego przewóz drogowy, w tym do pomieszczeń lub lokali, gdzie prowadzi on działalność lub przechowuje dokumenty i inne nośniki informacji wymagane przepisami, o których mowa w art. 4 pkt 22, w dniach i godzinach, w których jest lub powinna być wykonywana ta działalność (por. art. 55 ust. 1). Inspektorom przysługują również uprawnienia określone w art. 129a Prawa o ruchu drogowym, które

zostaną omówione w dalszej części uzasadnienia niniejszego wniosku. Z kolei, pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego przysługują uprawnienia inspektorów Inspekcji, pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych, przewidzianych dla osób aspirujących do uzyskania stanowiska inspektora (art. 76a ust. 1).

Zakwestionowany w niniejszym wniosku przepis § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, zwanego dalej rozporządzeniem z 29 czerwca 2011 r., ma następujące brzmienie:

„§ 2. 1. Inspektorzy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w:

- 1) 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 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275, z późn. zm.);
- 2) art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.);
- 3) 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, z późn. zm.);
- 4) 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 2007 r. Nr 99, poz. 661 oraz z 2011 r. Nr 106, poz. 622 i Nr 171, poz. 1016).”.

Przechodząc do oceny przytoczonej wyżej regulacji w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP wypada odnotować, że, zgodnie z tym przepisem 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 wyłączność ustawy nabrała pełnego 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 Działocha [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, 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 (*vide* – 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).

Z kolei, także w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie

materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że umieszczenie materii, zastrzeżonej dla regulacji ustawowej, w rozporządzeniu zrywa więź między ustawą i rozporządzeniem, w której rozporządzenie powinno mieć – ze względów gwarancyjnych – tylko ściśle wykonawczy charakter. Prymat ustawy jako podstawowego źródła prawa wymaga zachowania zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym, proklamującym zasadę podziału władz, parlament nie może w dowolnym zakresie przekazywać funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Dlatego zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby to decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej tworzącej prawny reżim ich własnego, władczego działania, wkraczającego w sferę praw i wolności konstytucyjnych (por. postanowienie sygnalizacyjne, wydane w pełnym składzie Trybunału, z dnia 30 listopada 2010 r., sygn. S 5/10, OTK ZU Nr 9/A/2010, poz. 126, s. 1740).

W końcu, w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny zwracał szczególną uwagę na to, że nakaz zamieszczania wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej bezpośrednio w ustawie, połączony z zakazem regulowania ich w rozporządzeniu, jako akcie podustawowym, dotyczy zwłaszcza materii odnoszącej się do praw i wolności jednostki lub do władczych form działania władzy publicznej wobec obywateli. Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach

stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 10 marca 2010 r., sygn. U 5/07, OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 20, s. 347 oraz powołane tam orzecznictwo).

Przyznając inspektorowi Inspekcji Transportu Drogowego prawo do nakładania i pobierania kar pieniężnych oraz grzywien w drodze mandatu karnego, ustawodawca określił, w art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, że uprawnienie to może być realizowane zgodnie z przepisami tej ustawy, za naruszenia przepisów o ruchu drogowym w zakresie określonym w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, w zakresie określonym w ustawie o drogach publicznych oraz zgodnie z przepisami ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych. Ustawa o drogach publicznych typizuje zachowania zagrożone karami pieniężnymi nakładanymi w drodze decyzji administracyjnej przez podmioty uprawnione do kontroli (art. 13k). Ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych określa zarówno zachowania zagrożone karami pieniężnymi (art. 107 i art. 108 oraz załącznik do ustawy), jak i ścigane w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 1 – 4). Podobnie, ustawa o transporcie drogowym typizuje zarówno zachowania zagrożone karami pieniężnymi (art. 92a oraz załącznik nr 3 do ustawy), jak i ścigane w trybie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 92 oraz załączniki do ustawy nr 1 i 2).

Powołana w omawianym przepisie ustawa – Prawo o ruchu drogowym, w Dziale V „Kontrola ruchu drogowego” w Rozdziale 1 „Uprawnienia Policji i innych organów” różnicuje kompetencje podmiotów upoważnionych do czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowania tym ruchem oraz jego kontrolowania. Ustawodawca przyznał takie uprawnienia Policji (art. 129), Inspekcji Transportu Drogowego (art. 129a i art. 129g), straży gminnej lub miejskiej (art. 129b), straży leśnej lub Straży Parku (129c), jak

również osobom działającym w imieniu zarządcy drogi (art. 129d). Porównanie ustawowych kompetencji wymienionych organów uprawnia do wysnucia wniosku, że, w omawianym zakresie, ustawodawca potraktował priorytetowo Policję.

Przepis art. 129a ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym nadaje uprawnienie Inspekcji Transportu Drogowego do kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem:

- 1) który wykonuje przewóz drogowy w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym,
- 2) 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,
- 3) który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu:
 - a) przyrządów kontrolno – pomiarowych,
 - b) przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe albo na statku powietrznym urządzeń rejestrujących,
- 4) który rażąco naruszył przepisy ruchu drogowego lub spowodował zagrożenie jego bezpieczeństwa,
- 5) który wykonuje przewóz drogowy w rozumieniu ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

Nadto, w art. 129g ust. 1 omawianej ustawy, prawodawca zawarł dodatkową regulację, iż ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na przekroczeniu dopuszczalnej

prędkości oraz niestosowaniu się do sygnałów świetlnych, w zasadzie (bo z pewnymi zastrzeżeniami) należy do Inspekcji Transportu Drogowego.

Omawiane przepisy (w szczególności art. 129a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym), w większym lub mniejszym zakresie, odsyłają do innych unormowań zawartych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym, ustawie o transporcie drogowym oraz w ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych. Skonstruowane w ten sposób normy, niezależnie od oceny stopnia ich precyzji, konkretności i dookreśloności, zawierają katalog kompetencji Inspekcji Transportu Drogowego, stanowiących przedmiot rozważań w niniejszym wniosku. Analiza omawianych unormowań uprawnia do stwierdzenia, że najwyraźniej, w zamyśle ustawodawcy, katalog ten nie miał podlegać poszerzeniu ani żadnej innej modyfikacji, zwłaszcza w drodze aktu normatywnego rangi podustawowej, skoro ustawa nie zawiera wyraźnego umocowania organów władzy wykonawczej do takiego poszerzenia (do czego zresztą ustawodawca nie mógłby władzy wykonawczej upoważnić w zgodzie z Konstytucją).

Innymi słowy, unormowania dekodowane z przepisów art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, w związku z art. 92 i załącznikami nr 1 i 2 do tejże ustawy, art. 129a ust. 1 i art. 129g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, jak również art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 1 - 4 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych upoważniają Inspekcję Transportu Drogowego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone, w sposób wyczerpujący, w wymienionych regulacjach. Tym samym, problematyka nakładania wspomnianych grzywien została unormowana przez prawodawcę, we wskazany wyżej sposób, w aktach prawnych rangi ustawy.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego

Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego zostało wydane na podstawie art. 95 § 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z tym upoważnieniem ustawowym, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, złożony w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, może nadać, w drodze rozporządzenia, uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego funkcjonariuszom innych organów, określając jednocześnie wykaz wykroczeń, za które funkcjonariusze ci uprawnieni są do nakładania grzywien, oraz zasady i sposób wydawania upoważnień do nakładania grzywien, mając na względzie zakres ustawowych uprawnień takich organów, potrzebę szybkiej reakcji na fakt popełnienia wykroczenia oraz potrzebę ochrony dóbr szczególnie narażonych na naruszenia ze strony sprawców wykroczeń.

Innymi słowy, ustawodawca, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do unormowania określonego w delegacji ustawowej zakresu spraw, zobowiązał go jednocześnie do uzależnienia nadania danej służbie uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego od zakresu ustawowych uprawnień tej służby. W przypadku Inspekcji Transportu Drogowego, ewentualne nadanie takiego uprawnienia powinno być uzależnione od kompetencji uprzednio przyznanych Inspekcji w akcie normatywnym rangi ustawy. Natomiast, w świetle omawianej delegacji ustawowej, nadanie Inspekcji Transportu Drogowego, w drodze rozporządzenia, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w sytuacjach, w których Inspekcja nie dysponuje ustawowymi uprawnieniami do kontroli ruchu drogowego, należy uznać za niedopuszczalne.

Rozporządzenie z 29 czerwca 2011 r. określiło, w § 2 ust. 1, katalog przypadków, w których funkcjonariusze omawianej służby mogą nakładać takie grzywny, odmiennie, niż uczynił to ustawodawca w art. 56 ust. 1 ustawy

o transporcie drogowym, w związku z art. 92 i załącznikami nr 1 i 2 do tejże ustawy, art. 129a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, jak również w związku z art. 111 ust. 1 i art. 112 ust. 1 – 4 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

Praktycznie rzecz biorąc, jedynie uprawnienie funkcjonariuszy Inspekcji do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 92 § 1 i art. 92a Kodeksu wykroczeń, w przypadku zarejestrowania tych wykroczeń przy użyciu przyrządów kontrolno – pomiarowych, zostało unormowane analogicznie w ustawie i w rozporządzeniu (art. 129a ust. 1 pkt 3 i art. 129g Prawa o ruchu drogowym oraz § 2 ust. 1 pkt 1 kwestionowanego rozporządzenia). Jednakże i w tym przypadku rozporządzenie poszerza uprawnienia inspektorów na karanie sprawców wykroczeń określonych w art. 92 § 1 i art. 92a Kodeksu wykroczeń, których to wykroczeń nie ujawniono przy użyciu urządzeń kontrolno – pomiarowych i które nie noszą znamion rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego ani nie spowodowały zagrożenia dla jego bezpieczeństwa (art. 129a ust. 1 pkt 4).

Analizowane rozporządzenie pomija zawarte w przytoczonych wyżej regulacjach ustawowych odniesienia do ustawy o transporcie drogowym w zakresie wykonywania przewozu drogowego w rozumieniu tej ustawy (art. 129a ust. 1 pkt 1 Prawa o ruchu drogowym) oraz do ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych (art. 129a ust. 1 pkt 5). Rozporządzenie z 29 czerwca 2011 r. wymienia natomiast art. 37b ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 Prawa o miarach, jak również art. 24 ust. 4 pkt 3, 5 – 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych.

Nadto, § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia upoważnia omawianą służbę do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w każdym przypadku zaistnienia wykroczenia określonego w art. 52b, art. 86 § 1, art. 88, art. 90, art. 91, art. 94, art. 95, art. 95a, art. 96 § 1 pkt 2 i 4 – 6 oraz 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, jak również w § 3, a także w art. 97, art. 99 § 1 pkt 2 i 3 oraz art. 100 pkt 2 i 3 Kodeksu wykroczeń, niezależnie od określonego w art. 129a ust. 1 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym wymogu, by kierujący rażąco naruszył przepisy ruchu drogowego lub spowodował zagrożenie dla jego bezpieczeństwa. W tym miejscu należałoby odnotować, że nie można wykluczyć sytuacji, kiedy sprawca wykroczenia polegającego, przykładowo, na nieposiadaniu przy sobie wymaganych dokumentów podczas prowadzenia na drodze publicznej pojazdu (art. 95 Kodeksu wykroczeń) albo na ostrzeganiu światłami kierowców o kontroli drogowej lub na kierowaniu pojazdem z pasażerem, który nie zapiał pasów bezpieczeństwa (art. 97 Kodeksu wykroczeń), nie rodzi realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a jednocześnie powoduje naruszenie przepisów ruchu drogowego w stopniu mniejszym niż rażący. Nadto, niejako na marginesie, wypada podkreślić, że art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, penalizujący zaniechanie denuncjacji lub autodenuncjacji przez właściciela lub posiadacza pojazdu, jak również art. 97 Kodeksu wykroczeń, obejmujący, w gruncie rzeczy, sto kilkadziesiąt różnych zachowań uczestników ruchu bądź innych osób znajdujących się na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, a także właścicieli lub posiadaczy pojazdów, same w sobie nasuwają poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

W końcu, należy odnotować, że zakwestionowany § 2 ocenianego rozporządzenia pomija szereg wykroczeń stypizowanych w Rozdziale XI Kodeksu wykroczeń „Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji” (przykładowo: art. 84, art. 85, art. 85a, art. 86 § 2, art. 87, art. 89, art. 92 § 2, art. 93, art. 96 § 1 pkt 1 i 3, art. 98, art. 99 § 2, art. 100 pkt 1 i 4, art. 101, art. 102), mimo że art. 129a ust. 1 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym zdaje się nie przewidywać takich wyłączeń. Omawiany przepis rozporządzenia

z 29 czerwca 2011 r. uprawnia natomiast Inspekcję Transportu Drogowego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na wszystkich uczestników ruchu drogowego za wykroczenie określone w art. 52b Kodeksu wykroczeń usytuowanym w Rozdziale VII „Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu”, w sytuacji, gdy art. 129a ust. 1 pkt 1 i 5 Prawa o ruchu drogowym zdaje się uprawniać tę służbę do opisanego postępowania jedynie wobec osób wykonujących przewóz drogowy w rozumieniu ustawy o transporcie drogowym lub ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

Reasumując tę część wywodów należy stwierdzić, że Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, zmodyfikował unormowania art. 129a ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, co w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz powołanych poglądów doktryny należy uznać za niedopuszczalne, niezależnie od oceny zasadności i celowości poszczególnych rozwiązań (co jednak pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego). W tym miejscu, niejako na marginesie, należałoby odnotować, że modyfikacja taka byłaby możliwa w drodze podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej i jej zrealizowania przez legislaturę.

Dokonanie przez organ władzy wykonawczej, w rozporządzeniu, opisanej wyżej modyfikacji unormowań rangi ustawowej godzi nie tylko w art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym oraz w art. 129a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, ale narusza również delegację ustawową do wydania tegoż rozporządzenia, to jest art. 95 § 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W świetle przytoczonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, delegacji tej nie wolno odczytywać jako upoważnienia do uregulowania w rozporządzeniu materii odmiennie unormowanej uprzednio w ustawie. Skoro analizowana delegacja ustawowa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należało zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie

upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie kwestii wykraczających poza charakter wykonawczy. Przyjęcie odmiennej wykładni delegacji ustawowej doprowadziło do sytuacji, że rozporządzenie w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego należy uznać za wykraczające poza ramy określone przez upoważnienie ustawowe.

Organ wydający analizowane rozporządzenie nie dopełnił również obowiązku zastosowania się do wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym. Wytyczne te – co ponownie należy podkreślić – wyraźnie nakazują uzależnienie nadania danej służbie uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego od zakresu ustawowych uprawnień tejże służby. Jak już zaznaczono, nadanie Inspekcji Transportu Drogowego, w drodze rozporządzenia, omawianych uprawnień abstrahuje częściowo od ustawowych kompetencji tej służby do kontroli ruchu drogowego, wyszczególnionych w art. 129a Prawa o ruchu drogowym.

W końcu, niezależnie od przedstawionych wyżej wywodów – niejako na marginesie – wypadałoby odnotować, że przyjęty przez prawodawcę model unormowań nadających Inspekcji Transportu Drogowego uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, polegający na licznych odesłaniach do różnych aktów normatywnych, nie sprzyja przejrzystości systemu prawnego w omawianym zakresie, a przez to może ograniczać zaufanie obywateli do tworzonego przez państwo prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zakwestionowana regulacja nie służy wyłącznie wykonaniu ustawy, ale także ją modyfikuje, a tym samym wykracza poza charakter wykonawczy, co jest równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia ustawowego i przesądza o niezgodności

rozporządzenia z ustawą. Tym samym, § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest niezgodny z art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 129a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, jak również z art. 95 § 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zakwestionowany przepis § 2 ust. 2 analizowanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów ma następujące brzmienie:

„§ 2. 2. Pracownicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w:

- 1) art. 92 § 1, art. 92a oraz art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń;
- 2) art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt;
- 3) art. 24 ust. 4 pkt 5 – 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych.

Zgodnie z art. 76a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, uprawnienia inspektorów Inspekcji określone w ustawie, w art. 129a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym oraz w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych przysługują również pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 76 ust. 1. Z kolei, powołany art. 76 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym stanowi, że inspektorem może być osoba, która: posiada obywatelstwo polskie, ma nienaganna opinię i nie była karana za przestępstwo umyślne, legitymuje się świadectwem dojrzałości po zdany egzaminie maturalnym, posiada prawo

jazdy co najmniej kategorii B, ukończyła 25 lat oraz posiada wymagany stan zdrowotny, jak również złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin kwalifikacyjny, przy czym, zgodnie z art. 76 ust. 2 powołanej ustawy, zatrudnienie pracownika Inspekcji na stanowisku inspektora poprzedzone jest praktyką w ramach kursu specjalistycznego zakończonego egzaminem kwalifikacyjnym.

Kompetencje pracowników Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego w zakresie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego zostały określone przez rozporządzeniodawcę wężej niż uprawnienia inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, jednakże i tak budzą one podobne zastrzeżenia natury konstytucyjnej. W szczególności, uprawnienia pracowników Głównego Inspektoratu w zakresie nakładania mandatów za wykroczenia określone w art. 92 § 1 i 92a zostały sformułowane podobnie jak w odniesieniu do funkcjonariuszy Inspekcji, to jest nie ograniczają się do wykroczeń zarejestrowanych przy użyciu urządzeń kontrolno pomiarowych oraz wykroczeń mających charakter rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego lub powodujących zagrożenie dla bezpieczeństwa tegoż ruchu, ale dotyczą wszelkich wykroczeń stypizowanych we wskazanych przepisach Kodeksu wykroczeń. Nadto, pracownicy mają nakładać grzywny w drodze mandatu karnego za, budzące poważne zastrzeżenia natury konstytucyjnej, uchylanie się od autodenuncjacji lub denuncjacji innych osób (w tym najbliższych) – na podstawie art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. W końcu, rozporządzenie doprecyzowuje (a może nawet należałoby użyć określenia „uzupełnia”) ustawowy katalog, zawarty w art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 129a ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, o art. 37b ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oraz o art. 24 ust. 4 pkt 5 – 7 ustawy o systemie tachografów cyfrowych.

W tym miejscu wypada odnotować, że w pełni zachowują aktualność wywody zawarte we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego wniosku, dotyczące niedopuszczalności modyfikowania unormowań ustawowych przez regulacje zawarte w rozporządzeniu, wykraczania takich regulacji poza zakres upoważnienia ustawowego, jak również nierespektowania w pełni przez rozporządzeniodawcę wytycznych zawartych w tymże upoważnieniu ustawowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że zakwestionowana regulacja nie służy jedynie wykonaniu ustawy, ale i ją modyfikuje, a tym samym wykracza poza charakter wykonawczy, co jest równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia ustawowego i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Tym samym, § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest niezgodny z art. 76a ust. 1 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym oraz w związku z art. 129a ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, jak również z art. 95 § 5 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a przez to także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet