



ODPIS

Warszawa, dnia 06.X.2015 roku

Nadano listem poleconym

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

Al. J. Ch. Szucha 12a

00 – 918 Warszawa

Skarżąca: **Rada Gminy Kobylnica**, ul. Główna 20, 76-251
Kobylnica

reprezentowana przez pełnomocników:

r.p. Marcina Bazylczuka oraz adw. Piotra Kociubińskiego

adres do korespondencji:

BZK Legal & Tax

ul. Sokratesa 7/747

01-909 Warszawa

**WNIOSEK O ORZECZENIE W SPRAWIE ZGODNOŚCI PRZEPISÓW
USTAWY Z DNIA 24 LIPCA 2015 R. O ZMIANIE USTAWY – PRAWO
O RUCHU DROGOWYM ORAZ USTAWY O STRAŻACH GMINNYCH**

Działając w imieniu Rady Gminy Kobylnica, na podstawie załączonej uchwały Nr XVIII/119/2015 Rady Gmina Kobylnica z dnia 24 września 2015 roku oraz udzielonego przez Wójta Gminy Kobylnica pełnomocnictwa 53/2015, w oparciu o przepis **art. 191 ust. 1 pkt 3** w zw. z **art. 188 pkt. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „**Konstytucja RP**”) oraz **art. 3 ust. 1 pkt. 3** i **art. 49 ust. 1** ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, **wnoszę o wydanie orzeczenia w sprawie:**

1. **art. 1 pkt. 1 lit. a** ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych ogłoszonej w Dzienniku Ustaw z dnia 9 września 2015 r poz. 1335 w brzmieniu obowiązującym (dalej: „**Ustawa**”)

zarzucając mu niezgodność z:

- (a) wyrażoną we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP zasadą pomocniczości;
- (b) wyrażonymi we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych;
- (c) **art. 5** Konstytucji RP;
- (d) **art. 15 ust. 1** Konstytucji RP;
- (e) **art. 16 ust. 2** Konstytucji RP;
- (f) **art. 165 ust. 1 zd. 2** Konstytucji RP;
- (g) **art. 167 ust. 1 i 4** Konstytucji RP;

2. art. 1 pkt. 1 lit. b Ustawy

zarzucając mu niezgodność z:

- (a) wyrażoną we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP zasadą pomocniczości;
- (b) wyrażonymi we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych;
- (c) **art. 5** Konstytucji RP;
- (d) **art. 15 ust. 1** Konstytucji RP;
- (e) **art. 16 ust. 2** Konstytucji RP;
- (f) **art. 165 ust. 1 zd. 2** Konstytucji RP;
- (g) **art. 167 ust. 1 i 4** Konstytucji RP;

3. art. 1 pkt. 1 lit. c Ustawy

zarzucając mu niezgodność z:

- (a) wyrażoną we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP zasadą pomocniczości;
- (b) wyrażonymi we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych;
- (c) **art. 5** Konstytucji RP;
- (d) **art. 15 ust. 1** Konstytucji RP;
- (e) **art. 16 ust. 2** Konstytucji RP;
- (f) **art. 165 ust. 1 zd. 2** Konstytucji RP;

(g) **art. 167 ust. 1 i 4** Konstytucji RP;

4. art. 1 pkt. 2 Ustawy

zarzucając mu niezgodność z:

- (a) **wyrażoną we Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP zasadą pomocniczości;
- (b) **wyrażonymi we Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych;
- (c) **art. 5** Konstytucji RP;
- (d) **art. 15 ust. 1** Konstytucji RP;
- (e) **art. 16 ust. 2** Konstytucji RP;
- (f) **art. 165 ust. 1 zd. 2** Konstytucji RP;
- (g) **art. 167 ust. 1 i 4** Konstytucji RP;

5. art. 1 pkt. 3 Ustawy

zarzucając mu niezgodność z:

- (a) **wyrażoną we Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP zasadą pomocniczości;
- (b) **wyrażonymi we Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych;
- (c) **art. 5** Konstytucji RP;
- (d) **art. 15 ust. 1** Konstytucji RP;
- (e) **art. 16 ust. 2** Konstytucji RP;
- (f) **art. 165 ust. 1 zd. 2** Konstytucji RP;
- (g) **art. 167 ust. 1 i 4** Konstytucji RP;

6. art. 2 Ustawy

zarzucając mu niezgodność z:

- (a) **wyrażoną we Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP zasadą pomocniczości;
- (b) **wyrażonymi we Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych;

- (c) art. 5 Konstytucji RP;
 - (d) art. 15 ust. 1 Konstytucji RP;
 - (e) art. 16 ust. 2 Konstytucji RP;
 - (f) art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP;
 - (g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP;
7. art. 1 pkt. 1 lit. a-c w zw. z art. 1 pkt. 2 w zw. z art. 1 pkt. 3 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 Ustawy
- zarzucając im niezgodność z:
- (a) wyrażoną we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP zasadą pomocniczości;
 - (b) wyrażonymi we **Wstępie (tzw. Preambule)** Konstytucji RP wartościami rzetelności i sprawności instytucji publicznych;
 - (c) art. 5 Konstytucji RP;
 - (d) art. 15 ust. 1 Konstytucji RP;
 - (e) art. 16 ust. 2 Konstytucji RP;
 - (f) art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP;
 - (g) art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP;
8. art. 1 pkt. 1 lit. a-c w zw. z art. 1 pkt. 2 w zw. z art. 1 pkt. 3 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 Ustawy w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, ogłoszonej w Dzienniku Ustaw z 2015 roku, poz. 460, w brzmieniu obowiązującym (dalej: *u.d.p.*)
- zarzucając im niezgodność z:
- (a) wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą przyzwoitej legislacji;
9. art. 1 pkt. 1 lit. a-c w zw. z art. 1 pkt. 2 w zw. z art. 1 pkt. 3 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 Ustawy
- zarzucając im niezgodność z:
- (a) wywodzonym z art. 2 Konstytucji RP nakazem zachowania odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony interesów w toku;

Ponadto wnoszę o zasądzenie od Skarbu Państwa – Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Gminy Kobylnica – Rady Gminy Kobylnica zwrotu ewentualnych kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

UZASADNIENIE

I. OKREŚLENIE PRZEDMIOTU KONTROLI

Przedmiotem niniejszego wniosku o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności są przepisy Ustawy, stosownie do brzmienia której:

1. **art. 1 pkt. 1 lit. a** Ustawy nadaje **art. 129b ust. 2 pkt. 1** ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (dalej: „*p.r.d.*”) 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”

w miejsce dotychczasowego o treści:

„(strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:) kierującego pojazdem:

- a) *niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym,*
- b) *naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego”*

2. **art. 1 pkt. 1 lit. b** Ustawy uchyla **art. 129b ust. 3 pkt 3 p.r.d.** o brzmieniu:

„(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”

3. **art. 1 pkt. 1 lit. c** Ustawy uchyla **art. 129b ust. 4 p.r.d.** o brzmieniu:

„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”;

4. **art. 1 pkt. 2** Ustawy nadaje **art. 129g ust. 1 p.r.d.** 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.”

w miejsce dotychczasowego o treści:

„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 - z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3¹, należy do Inspekcji Transportu Drogowego”

5. **art. 1 pkt. 3** Ustawy uchyla **art. 129h w ust. 5 pkt 4 p.r.d.** o brzmieniu:

„(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”

6. **art. 2** Ustawy nadaje **art. 9a w ust. 1 pkt 2** ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (dalej: *u.st.*) brzmienie:

„(Straż prowadzi ewidencję) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów”

w miejsce dotychczasowego o treści:

„(Straż prowadzi ewidencję) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego,

¹ To i wszystkie następne podkreślenia pochodzą od autora wniosku.

środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów”

7. art. 3 Ustawy stanowi, że:

„Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.”

W końcu, wszystkie te przepisy łącznie wpływają na dyspozycję **art. 20d ust. 1 u.d.p.** o brzmieniu:

„dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń 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 urządzeń 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”*

- czyniąc ten przepis pustym.

II. OBJĘCIE ZASKARŻONEJ USTAWY ZAKRESEM DZIAŁANIA GMINY KOBYLNICA

Stosownie do brzmienia obowiązującego **art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych** (dalej: „**u.st.**”) do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona (przez radę gminy, o czym stanowi **art. 2 ust. 1 u.st.**) samorządowa umundurowana formacja - straż gminna, która w myśl **art. 6 ust. 1 u.st.** jest jednostką organizacyjną gminy, przy czym rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy. W takim przypadku szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta (**art. 6 ust. 2 u.st.**).

Straże gminne stanowią więc niejako „przedłużenie” gminy, z punktu widzenia prawa cywilnego i administracyjnego stanowiąc jedność z tymi podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Tymczasem w myśl zaskarżonych postanowień Ustawy straże gminne tracą dotychczasowe kompetencje do posługiwania się urządzeniami rejestrującymi (bez

ich rozróżnienia, tj. tak urządzeniami mobilnymi, jak i stacjonarnymi), a to z tego względu, iż:

1. **art. 1 pkt. 1 lit. a** Ustawy nadaje **art. 129b ust. 2 pkt. 1 p.r.d.** 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”

w miejsce dotychczasowego o treści:

„(strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:) kierującego pojazdem:

a) niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym,

b) naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego”

– czyli w istocie przez wykreślenie objętej **lit. b** uprawnienia do korzystania przez strażników gminnych (których dotyczy **art. 129b**) z urządzeń rejestrujących;

2. **art. 1 pkt. 1 lit. b** Ustawy uchyla **art. 129b ust. 3 pkt 3 p.r.d.** o brzmieniu:

„(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”

3. **art. 1 pkt. 1 lit. c** Ustawy uchyla **art. 129b ust. 4 p.r.d.** o brzmieniu:

„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”;

4. **art. 1 pkt. 2** Ustawy nadaje **art. 129g ust. 1 p.r.d.** 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.”

w miejsce dotychczasowego o treści:

„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 - z zastrzeżeniem art. 129b ust. 3 pkt 3, należy do Inspekcji Transportu Drogowego”

– czyli w istocie przez pozostawienie kompetencji ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w wykorzystaniem urządzeń rejestrujących wyłącznie w gestii Inspekcji Transportu Drogowego, a przez pozbawienie tej możliwości straży gminnych;

5. art. 1 pkt. 3 Ustawy uchyla art. 129h w ust. 5 pkt 4 p.r.d. o brzmieniu:

„(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”

6. art. 2 Ustawy nadaje art. 9a w ust. 1 pkt 2 u.st. brzmienie:

„(Straż prowadzi ewidencję) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów”

w miejsce dotychczasowego o treści:

„(Straż prowadzi ewidencję) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów”

- czyli „usuwa” z zakresu wyposażenia straży gminnych urządzenia ujawniające i rejestrujące naruszenia przepisów ruchu drogowego (tak mobilne, jak i stacjonarne).

Nadto, **art. 3 Ustawy** stanowi, że:

„Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.”

- sprawiając, że Gmina Kobylnica ma niespełna cztery miesiące na dostosowanie się do skutków prawnych Ustawy.

W końcu, wszystkie wyżej wymienione przepisy Ustawy łącznie wpływają na dyspozycję **art. 20d ust. 1 u.d.p.** o brzmieniu:

„dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń 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 urządzeń 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”*

– czyniąc ten przepis pustym.

Wskazuje, iż na terenie Gminy Kobylnica działa straż gminna utworzona w drodze uchwały z dnia Nr XXVI/299/2004 Rady Gminy Kobylnica z dnia 30 grudnia 2004 roku w sprawie zawarcia porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Kobylnica a Gminą Słupsk w sprawie utworzenia wspólnej Straży Gminnej, a na jej wyposażeniu znajdują się tak stacjonarne, jak i mobilne urządzenia ujawniające i rejestrujące naruszenia przepisów ruchu drogowego.

W konsekwencji ingerując w sferę władztwa straży gminnych przedmiotowa ustawa automatycznie wpływa na sferę uprawnień samych gmin, w tym Gminy Kobylnica.

Co więcej, w myśl wyżej przywoływanego **art. 20d ust. 1 u.d.p.** wszystkie dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących przypadają danym jednostkom samorządu terytorialnego, które następnie zobowiązane były je przeznaczyć na określone w tym przepisie cele, ogólnie stwierdzając służące całej wspólnocie gminnej. Dlatego też pozbawienie straży gminnych możliwości wykonywania ich zadań z wykorzystaniem tych urządzeń stanowi pozbawienie właściwych gmin dochodów z tego tytułu.

Gmina Kobylnica uzyskiwała dochody z tytułu przedmiotowych grzywien, co znajdowało potwierdzenie w sprawozdaniach rocznych z wykonania budżetu

gminy, publikowanych corocznie w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego (ostatnio w Dzienniku z 2015 roku, poz. 1544).

Wieńcząc powyższe rozważania wskazuję, że na tle **art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** wielokrotnie wskazywano, że w orzecznictwie konstytucyjnym utrwaliła się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie². Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na wniosek, skargę lub pytanie prawne składa się cała treść pisma, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli³. Wadliwy porządek przywołanych wzorców kontroli nie uzasadnia automatycznie umorzenia postępowania, jeżeli z argumentacji skarżącego wynika, że zmierza on w istocie do - zgodnego z zasadami rządzącymi postępowaniem inicjowanym skargą konstytucyjną - zakwestionowania normy.⁴

Naturalnie Rada Gminy Kobylnica ma świadomość, iż *ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym* jest już aktem nieobowiązującym, niemniej jednak podnoszę, iż treść jej **art. 66** została „przetransferowana” do **art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym**, a dokonane modyfikacje w ocenie skarżącego mają charakter wyłącznie stylistyczny.

Nadto wskazuję, iż w piśmiennictwie i orzecznictwie przeważa pogląd, że utrata mocy obowiązującej przepisu nowelizującego wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego powoduje przywrócenie mocy obowiązującej przepisowi znowelizowanemu.⁵ W konsekwencji zakwestionowanie przez polski sąd konstytucyjny wyżej wymienionych uregulowań Ustawy prowadziłoby do przywrócenia obowiązywania dotychczasowych unormowań, przyznających m.in. Gminie Kobylnica (jej straży gminnej utworzonej uchwałą Rady Gminy Kobylnica) uprawnienia do posługiwania się przy okazji kontroli ruchu drogowego stosownymi urządzeniami rejestrującymi.

² Uzasadnienie wyroku z dnia 14 lutego 2006 roku, sygn. akt P 22/05.

³ Uzasadnienie wyroku z dnia 24 lutego 2010 roku, sygn. akt K 6/09; zob. też uzasadnienie wyroku z dnia 8 czerwca 2010 roku, sygn. akt P 62/08.

⁴ Uzasadnienie postanowienia TK z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt SK 39/12.

⁵ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 143 i n. oraz przywoływane tam publikacje i orzecznictwo.

III. MOŻLIWOŚĆ ZASKARŻENIA USTAWY PRZED JEJ WEJŚCIEM W ŻYCIE

Stosownie do brzmienia **art. 3** Ustawy wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. W związku z powyższym wątpliwość może budzić możliwość skierowania wniosku o skontrolowanie jej konstytucyjności już po opatrzeniu jej podpisem przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i opublikowaniu jej w Dzienniku Ustaw, lecz przed datą jej wejścia w życie.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 stycznia 2005 roku, sygn. akt K 15/03, podniósł, iż „ustawodawca, mając generalne prawo zmiany przepisów w dowolnym czasie po wejściu w życie ustawy, o ile nie narusza to wynikających z Konstytucji norm, ma także prawo zmiany tych przepisów, zanim zaczną one obowiązywać, pod tymi samymi wsłakże warunkami”, pośrednio przyznając w ten sposób, że tego rodzaju akt opublikowany w Dzienniku Ustaw przed jego wejściem w życie – jest ustawą w rozumieniu *Konstytucji RP*, a jej unormowania są przepisami ustawy.

Lege non distinguente należy więc przyjąć, że tego rodzaju przepisy ustawy (które jeszcze nie weszły w życie) są przepisami ustaw w rozumieniu uregulowań konstytucyjnych normujących kontrolę legalności prawodawstwa sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny – jeśli ustawodawca może modyfikować takie ustawy, to należy przyjąć, iż podmioty wymienione w **art. 191** *Konstytucji RP* mają kompetencję pozwalającą uruchomić tryb kontroli konstytucyjności.

IV. WZORCE KONTROLNE

1. ZASADA POMOCNICZOŚCI (WSTĘP DO KONSTYTUCJI RP).

Stosownie do brzmienia wstępu (tzw. preambuły) do *Konstytucji RP* akt ten ma wyrażać prawa podstawowe dla państwa oparte m.in. na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 39/06, Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał, że „*Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji, a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny*”. Rada Gminy Kobylnica podziela ten pogląd, wskazując, że wstęp (preambuła) *Konstytucji RP* stanowi jej część uwidocznioną w tekście opublikowanym w Dzienniku Ustaw już po tytule tego aktu, tymczasem w myśl **art. 8 ust. 1** aktu z dnia 2 kwietnia 1997 roku *Konstytucja* jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. *Lege non distinguente* należy przyjąć, że dotyczy to całego tekstu opublikowanego jako „Konstytucja”, a więc także jej wstępu.

W doktrynie przedmiotu zasada ta tłumaczona jest w ten sposób, iż „*najbliższe idei wolności człowieka jest, aby sprawy go dotyczące rozwiązywane były na szczeblu tej najbliższej niego znajdującej się (najmniejszej) wspólnoty. Która jest do tego zdolna. Dotyczy to zarówno funkcjonowania państwa (w tych ramach znajdując przełożenie przede wszystkim na samodzielność samorządu terytorialnego i jego wieloszczeblową budowę), jak i stosunków międzynarodowych (...)* Zasada pomocniczości determinuje wzajemne relacje zarówno administracji rządowej i samorządu terytorialnego (i zawiera m.in. nakaz decentralizacji zadań publicznych na szczebel lokalny [...] – ten aspekt znajduje wyraz normatywny w art. 15 ust. 1 i art. 164 ust. 1)⁶”.

Na tle tej zasady Trybunał Konstytucyjny podniósł w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku, sygn. akt K 24/02, iż „*zasada pomocniczości (Preambuła do Konstytucji), umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe.*”

Nadto, w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2005 roku, sygn. akt Kp 3/05, Trybunał Konstytucyjny podniósł, iż „*zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych - to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Należy podzielić pogląd, że zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo*”.

2. RZETELNOŚĆ I SPRAWNOŚĆ DZIAŁANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH JAKO WARTOŚĆ KONSTYTUCYJNA (WSTĘP DO KONSTYTUCJI RP).

Stosownie do brzmienia wstępu (tzw. preambuły) do *Konstytucji RP* akt ten ma wyrażać prawa podstawowe dla państwa oparte m.in. na zasadzie rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 listopada 2007 roku, sygn. akt SK 39/06, Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał, że „*Preambuła jest częścią tekstu Konstytucji,*

⁶ L. Garlicki, *Komentarz do Wstępu* (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom V*, Warszawa 2007, s. 17.

a jej wypowiedzi mogą mieć, na tle określonej sprawy, zwłaszcza w związku z konkretnymi przepisami Konstytucji, walor normatywny". Rada Gminy Kobylnica podziela ten pogląd, wskazując, że wstęp (preambuła) *Konstytucji RP* stanowi jej część uwidocznioną w tekście opublikowanym w Dzienniku Ustaw już po tytule tego aktu, tymczasem w myśl **art. 8 ust. 1** aktu z dnia 2 kwietnia 1997 roku *Konstytucja* jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. *Lege non distinguente* należy przyjąć, że dotyczy to całego tekstu opublikowanego jako „Konstytucja”, a więc także jej wstępu.

Z kolei w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 roku, sygn. akt K 14/03, wskazano, że *„rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”*.

3. WŁADZE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO GWARANT BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

W myśl **art. 5 Konstytucji RP** Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Pozycja ustrojowa gmin jest dwojaka – z jednej strony stanowią one emanację wspólnot lokalnych, zwłaszcza wobec podmiotów centralnych, z drugiej jednak stanowią podmioty władztwa publicznego, które jednak nie może być wykorzystywane dowolnie, lecz muszą być ukierunkowane na osiągnięcie prawnie określonych celów, przy czym niektóre z nich – jak te wskazane w **art. 5 Konstytucji** – są wspólne dla wszystkich władz publicznych.

4. ZASADA DECENTRALIZACJI (ART. 15 UST. 1 KONSTYTUCJI RP)

Stosownie do brzmienia **art. 15 ust. 1 Konstytucji RP** ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Definiując to

pojęcie Trybunał Konstytucyjny w wyżej przywoływanym wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku wskazał, że „zasada decentralizacji to pojęcie zastane, wielowymiarowe i niejednoznaczne, obejmujące z jednej strony zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś nakaz poszukiwania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych, pozwalających jednostkom samorządu zachować zdolność do wykonywania zadań publicznych”.

Co więcej, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „pojęcie decentralizacji oznacza proces stałego poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków.”

Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2006 roku, sygn. akt U 5/04, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „prawna definicja decentralizacji wypukła trzy zagadnienia: 1) przekazanie zadań publicznych do realizacji na szczebel lokalny, 2) korzystanie przez organy lokalne z majątku oraz uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych, 3) posiadanie odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki. Oznacza proces poszerzania uprawnień jednostek władzy publicznej niższego stopnia w drodze przekazywania im zadań, kompetencji oraz niezbędnych środków”.

Co więcej, jak wskazywano wyżej, w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2005 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych - to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Należy podzielić pogląd, że zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo”.

5. ZASADA UCZESTNICZENIA PRZEZ SAMORZĄD W WYKONYWANIU ISTOTNEJ CZĘŚCI ZADAŃ PUBLICZNYCH (ART. 16 UST. 2 KONSTYTUCJI RP)

Raz jeszcze należy powtórzyć, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 grudnia 2005 roku Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych - to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Należy podzielić pogląd, że zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo”.

Nadto, w ocenie Rady Gminy Kobylnica to art. 16 ust. 2 Konstytucji RP w istocie stanowi źródło (zasady) samodzielności jednostek samorządu terytorialnego,

a walor normatywny **art. 165 ust. 2 Konstytucji RP** sprowadza się „tylko” do kwestii formalnej ochrony tejże samodzielności.

Tymczasem na tle tej zasady – co prawda jeszcze na gruncie poprzednich unormowań o charakterze konstytucyjnym, lecz w tym zakresie w ocenie Rady Gminy Kobylnica nie można mówić o derogacji, przeciwnie, należy przyjąć, iż tzw. *acquis constitutionnel* zostało niejako przejęte jako pojęcie zastane – Trybunał Konstytucyjny wskazał w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 1996 roku, sygn. akt K 1/96, że „konstytucyjne prawa i obowiązki samorządu terytorialnego ukształtowane zostały przede wszystkim w oparciu o zasadę jego samodzielności. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego wykonując zadania publiczne uczestniczą, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej im przez prawo i prawem chronionej samodzielności” oraz, iż „Trybunał Konstytucyjny opierając się na zgodnej opinii doktryny uznał, iż istotą samorządu terytorialnego jest samodzielne wykonywanie powierzonych mu ustawowo zadań, a zatem wyrażenie »samorząd terytorialny« jakim posługuje się ustawodawca konstytucyjny implikuje, że chodzi o strukturę, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej”. Podniósł on także, że „konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego przy wykonywaniu jego zadań wiąże również organy państwa w zakresie ustawodawstwa. Samodzielność może być przez nie ograniczona w drodze ustawy, ale pod warunkiem, że owe ograniczenia znajdują uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie nad zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego zależy od oceny ustawodawcy. Jak bowiem skonstatował już wcześniej Trybunał Konstytucyjny, »ograniczenia zakresu ustawodawstwa traktować należy jako wyjątek i w żadnym razie nie można ich domniemywać« (sygn. K. 6/94). Za niesprzeczne z konstytucją wypada uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymaganiom konstytucyjnym zarówno pod względem formalno-proceduralnym jak i materialnym”, w dalszej części podkreślając, iż „również pod względem materialnym ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucji (orzeczenie z 24 stycznia 1995 r., sygn. K. 5/94, OTK w 1995 r., cz. I, s. 42, 45). Ingerencja ustawodawcy nie może ponadto być nadmierna”.

6. PRAWO WŁASNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, iż **art. 64 Konstytucji RP** nie jest właściwym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących mienia komunalnego. Nie znaczy to wszakże, iż konstytucyjna ochrona własności nie odnosi się do jednostek samorządu terytorialnego, jednakże – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – właściwym punktem odniesienia winien tu być **art. 165**, a nie

art. 64.⁷ W uzasadnieniu wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 roku, sygn. akt K 8/98 – wielokrotnie następnie przywoływanym – podniósł on, iż „własność przyznana gminom w tym przepisie jest na pewno prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym (technicznym) i dlatego korzysta przynajmniej z «ogólnej» ochrony, jaką konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu. Powołanie wzorca kontroli w postaci art. 165 ust. 1 akcentuje dodatkowo konstytucyjną gwarancję podmiotowości prawnej gmin, ich odrębności od państwa. Własność jako gwarant samodzielności gmin ma znaczenie ustrojowe. Ingerencja ustawodawcy w sferę władztwa majątkowego gmin oznacza zawsze nie tylko naruszenie przysługujących im praw, ale jest jednocześnie ograniczeniem ich samodzielności”.

Na tle tego poglądu jednak Sędzia S. Wronkowska-Jaśkiewicz przy okazji wyroku z dnia 8 czerwca 2011 roku, sygn. akt K 3/09, zgłosiła zdanie odrębne, stosownie do którego uzasadnienia „konieczne w rozważanym zakresie jest odróżnienie dwóch sfer, w jakich państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego mogą działać: sfery imperium oraz sfery dominium, z zastrzeżeniem, że w wypadku państwowych i samorządowych podmiotów prawnych wyróżnić należy takie, których działania obejmują obie te sfery, oraz takie, których działania ograniczają się jedynie do sfery dominium. Nie budzi przy tym wątpliwości, iż w zakresie sfery imperium nie sposób mówić sensownie o wolnościach i prawach człowieka i obywatela. Sytuacja przedstawia się jednak inaczej w sferze dominium. Te same bowiem argumenty za odnoszeniem wolności i praw wskazanych w rozdziale II ustawy zasadniczej do osób prawnych niezwiązanych z państwem czy samorządem terytorialnym uzasadniają przecież przyznanie rozważanych praw i wolności państwowym i samorządowym osobom prawnym”, choć przy uzasadnieniu, iż „odrzuć koncepcji, że wolności i prawa określone w rozdziale II ustawy zasadniczej mogą być odnoszone również do jednostek samorządu terytorialnego, działających w sferze dominium, powoduje w konsekwencji ograniczenie ochrony przysługującej ich mieszkańcom, którzy ze względu na – potencjalnie niezgodne z Konstytucją – uszczuplenie wolności i praw jednostek samorządu terytorialnego nie będą mogli w pełni korzystać ze swoich uprawnień”.

Rada Gminy Kobylnica nie podziela powyższego poglądu⁸, zwłaszcza że jej zarzuty odnoszą się do jej własności wykorzystywanej w sferze imperium, jednakże na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny był skłonny odstąpić od swego jednolitego i utrwalonego orzecznictwa na tym tle (i to w związku z mieniem wykorzystywanym w ramach władztwa publicznego), na wyżej wspomnianej zasadzie *falsa demonstratio non nocet* należałoby przyjąć, iż wzorzec kontrolny niniejszego wniosku stanowią także poszczególne jednostki redakcyjne art. 64 Konstytucji RP. W takiej sytuacji także należałoby doń odnieść zasadę proporcjonalności w ograniczaniu

⁷ P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle Konstytucji*, Warszawa 2013, s. 92-93 i przywołane tam piśmiennictwo oraz orzecznictwo.

⁸ A dodatkowo nie chciała stwarzać „domniemania niekompetencji” w oczach Trybunału Konstytucyjnego, związanego z – jak wynika z refleksji autora – bezrefleksyjnym przywoływaniem art. 64 Konstytucji jako wzorca kontrolnego w odniesieniu do mienia komunalnego.

konstytucyjnych wolności i praw, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wyłożonej najpierw – jako zakaz nadmiernej ingerencji – w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 roku, sygn. akt K 11/94, w ten sposób, że „rozważanie, czy zakaz ten nie został naruszony przez ustawodawcę, uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw i wolności jednostki (surowsze standardy oceny przykładać należy np. do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych), bo z tego wynikają ogólne granice dopuszczalnych ograniczeń. Rozważania te powinny następnie udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela”, a która na gruncie aktualnych regulacji konstytucyjnych została „najbardziej klasycznie” rozwinięta w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 1999 roku, sygn. akt P 2/98, w którym Trybunał Konstytucyjny podniósł, iż „przełanka «konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie», sformułowana w art. 31 ust. 3, stanowi w pewnym sensie odpowiednik wypowiedzianych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatów kształtujących treść zasady proporcjonalności. Z jednej strony stawia ona przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie. Tak też treść zasady proporcjonalności była formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 12 i orzeczenie z 26 stycznia 1993 r., U. 10/92, OTK w 1993 r. cz. I, poz. 2). «Konieczność», którą wyraża art. 31 ust. 3 konstytucji mieści więc w sobie postulat niezbędności, przydatności i proporcjonalności sensu stricto wprowadzanych ograniczeń. Nie ulega wątpliwości, iż spełnienie powyższych postulatów wymaga bliższej analizy w każdym konkretnym przypadku ograniczania prawa lub wolności, w szczególności przez skonfrontowanie wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu, jak również przez ocenę metody realizacji ograniczenia. Niezależnie jednak od tego Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, iż ocena spełnienia poszczególnych kryteriów składających się na zasadę zakazu nadmiernej (nieproporcjonalnej) ingerencji wymaga pewnego zrelatywizowania stosownie do charakteru poszczególnych praw i wolności jednostki. Surowsze standardy oceny przykładać należy do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych i socjalnych (zob. orzeczenie z 17 października 1995 r., K. 10/95, OTK ZU Nr 2/1995,

poz. 10). Niezbędne jest również uwzględnienie podkreślonej wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny okoliczności, iż nie jest on organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Zadaniem Trybunału jest jedynie ocena, czy przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania nie naruszają norm i wartości konstytucyjnych. Ocena ta nabiera znaczenia zwłaszcza w sytuacji, gdy układem odniesienia dla kontroli stają się sformułowania konstytucyjne zawierające zwroty o nie do końca zdefiniowanej i nie w pełni jednoznacznej treści. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku interpretacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trzeba również zaznaczyć, iż dokonane w tym przepisie odniesienie zagadnienia «konieczności» dokonywanej ingerencji do pojęcia państwa demokratycznego winno być rozumiane jako dodatkowe (obok wymogu ustawowej formy ingerencji) skrepowanie swobody prawodawcy. W procesie ustanawiania norm reglamentujących określone prawo lub wolność winien on uwzględnić konsekwencje przyjętych standardów demokracji zarówno w płaszczyźnie materialnej jak i proceduralnej⁹. Ponadto Trybunał zastrzegł, że „analiza obowiązujących przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż zasadę proporcjonalności statuuje w sposób w pełni samodzielny i całościowy inny przepis ustawy zasadniczej, a mianowicie art. 31 ust. 3. Wobec jego obowiązywania nie ma już potrzeby sięgania do niewątpliwie pojemnej, a przez to mieszczącej w sobie wiele odrębnych unormowań konstytucyjnych, zasady państwa prawnego. Nie oznacza to oczywiście całkowitego zerwania aksjologicznych i funkcjonalnych więzi między zasadą proporcjonalności a wywodzonymi z idei państwa prawnego zasadami (przede wszystkim zasadą zaufania obywateli do państwa – podkreślał to Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z 16 maja 1995 r., K. 12/93, OTK w 1995 r. cz. I, poz. 14), jak również z wymienionymi w art. 2 in fine konstytucji zasadami sprawiedliwości społecznej”.

Wracając do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, iż „własność przyznana gminom w tym przepisie jest na pewno prawem podmiotowym, własnością w sensie cywilnoprawnym (technicznym) i dlatego korzysta przynajmniej z «ogólnej» ochrony, jaką konstytucja gwarantuje temu prawu podmiotowemu”, pojawia się pytanie, czym właściwie jest „własność” w rozumieniu Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny przy określaniu istoty prawa własności zwykł⁹ nawiązywać do podstawowych składników tego prawa, tak jak ukształtowały się one w historii jego rozwoju i poszukiwać jej w art. 140 k.c.¹⁰, określającym podstawowe atrybuty prawa własności, w szczególności możliwość

⁹ Uzasadnienie wyroku z dnia 12 stycznia 2000 roku, sygn. akt P 11/98.

¹⁰ Zabieg to zresztą niezwykle i właściwie niespotykany, wielokrotnie częściej Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż przy interpretacji pojęć konstytucyjnych nie należy sięgać po pojęcia ukształtowane w aktach niższego rzędu, jak chociażby w przypadku instytucji wyłączenia. Postępowanie Trybunału można akurat w tym przypadku bronić jednak przez odwołanie się do koncepcji pojęć zastanych, jednakże nieposiadającej normatywnego charakteru; zob. P. Kociubiński, *Powojenne...*, op. cit., s. 109.

korzystania z przedmiotu własności, rozporządzania nim i pobierania pożytków czy też przy innej okazji wskazując, iż treścią tego prawa „*jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim*”¹¹. To generalne odwołanie się do tzw. triady uprawnień właścicielskich nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów związanych z definiowaniem istoty prawa własności, zważywszy na to, że owa triada nie wyczerpuje w sposób zupełny wszystkich uprawnień właściciela, a jedynie przykładowo je wymienia.

Co więcej, jak się zdaje, konstytucyjne pojęcie (prawa) własności jest szersze od tego cywilnoprawnego, zdaje się ono bowiem obejmować prawa majątkowe, które w rozumieniu prawa cywilnego, w szczególności wyżej wspomnianego **art. 140 k.c.** własnością z pewnością nie są – by wskazać na np. tzw. własność wód czy własność intelektualną. Jak się więc zdaje, konstytucyjne prawo własności (własność), jako prawo majątkowe o najszerszym zakresie, należy wykładać rozszerzająco, raczej domniemując jego kolejne atrybuty niżli je dezawuuując.

7. ZASADA SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ GMIN (POWIĄZANIE ZADAŃ Z ODPOWIEDNIM UDZIAŁEM W DOCHODACH PUBLICZNYCH)

Przywołanie przez Radę Gminy Kobylnica w zarzutach wniosku tak **art. 167 ust. 1**, jak i **ust. 4 Konstytucji RP** nie było przejawem braku zdecydowania czy też niezdolności rozróżnienia zakresów treściowych obu tych jednostek treściowych, lecz stanowi wyraz przekonania o istnieniu trwałego związku między tymi unormowaniami. Tak też wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 30 marca 1999 roku, sygn. akt K 5/98, podnosząc, że „*artykuł 167 konstytucji, statujący jedną z podstawowych gwarancji samodzielności gmin, stanowi pewną integralną całość. W ustępie pierwszym zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. (...) Wreszcie art. 167 ust. 4 deklaruje, iż »zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych«.*”

Mało tego, w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 marca 1998 roku, sygn. akt K 40/97, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „*unormowaniu zawartemu w art. 167 ust. 3 konstytucji przypisać należy dwojakie znaczenie prawne. Przede wszystkim traktować go należy jako przepis gwarantujący gminom odpowiedni poziom dochodów, pozwalający im na realizację konstytucyjnie wyznaczonych zadań*”, jak się jednak zdaje, znaczenie normatywne rzezczonego unormowania sprowadza się przede wszystkim do gwarancji o charakterze nie materialnym, lecz formalnym – i taki pogląd jest też właściwy dla

¹¹ Uzasadnienie wyroku z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. akt P 4/99.

Rady Gminy Kobylnica. Gdyby jednak Trybunał Konstytucyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę przyjął, że zasada „powiązania” zadań gmin z udziałem w dochodach publicznych na pokrycie kosztów ich realizacji znajduje zakorzenienie także bądź nade wszystko w **art. 167 ust. 3 Konstytucji RP**, Ponownie na wyżej wspomnianej zasadzie *falsa demonstratio non nocet* należałoby przyjąć, iż wzorzec kontrolny niniejszego wniosku stanowi także rzeczona jednostka redakcyjna **art. 167 Konstytucji RP**.

Z przedmiotowych przepisów wynika więc powiązanie zadań gmin z dochodami (możliwością ich uzyskiwania) na realizację tychże. Co prawda Trybunał Konstytucyjny na tle poprzednio obowiązujących unormowań konstytucyjnych w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 1996 roku, sygn. akt K 1/96 wskazał, że *„zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z art. 73 Małej Konstytucji wynika z jednej strony pozytywny obowiązek ustawodawcy ustanowienia regulacji zapewniających gminom dochody własne w sposób rzeczywisty. Z drugiej strony konsekwencją tego obowiązku jest zakaz dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gmin.”* Co prawda jednak w dalszej części polski sąd konstytucyjny podniósł, że *„eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin nie można jednak mylić z ich modyfikacjami, nawet gdy rezultat danej modyfikacji jest niekorzystny dla finansów gmin. Dopóki ustawodawca w sposób drastyczny nie naruszy samej istoty samodzielności finansowej gminy, przysługuje mu (...) daleko idąca swoboda w określaniu zarówno źródeł dochodów własnych gmin, jak też poziomu tych dochodów”*, jednakże z bardzo ważnym zastrzeżeniem, że następuje to *„pod warunkiem poszanowania innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych”*.

8. NAKAZ ZACHOWANIA ODPOWIEDNIEJ *VACATIO LEGIS* I OCHRONY INTERESÓW W TOKU

Z wyrażonej w **art. 2 Konstytucji RP** zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w piśmiennictwie i orzecznictwie wywodzi się m.in. nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, który np. w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 grudnia 1999 roku, sygn. akt K 4/99, wskazał, że *„Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie podkreślał konieczność oddzielenia dnia ogłoszenia aktu normatywnego od dnia jego wejścia w życie odpowiednio długim okresem czasu. Zachowanie takiego okresu, określanego zazwyczaj nazwą *vacatio legis* (polskie terminy »spoczywanie ustawy« i »okres dostosowawczy« nie rozpowszechniły się), ma na celu umożliwienie adresatom aktu normatywnego zapoznanie się z treścią nowych unormowań i dostosowanie do nich swych przyszłych zachowań. Podstawę ciężącego na prawodawcy obowiązku zachowania stosownej *vacatio legis* Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie upatrywał w przepisie określającym Rzeczpospolitą Polską jako państwo prawne (zob. np. wyrok*

z 25 listopada 1997 r., K. 26/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 64). Stanowisko to w całej pełni zachowuje aktualność na gruncie art. 2 obowiązującej obecnie konstytucji”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 1998 roku, sygn. akt K 10/97, zauważył on, iż „niezależnie od nakazu ustanowienia »odpowiedniej« *vacatio legis*, konstytucja wymaga też, by sytuacja prawna osób dotkniętych nową regulacją była poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie "interesów w toku", a zwłaszcza należyta realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów (orzeczenie z 15 lipca 1996 r., sygn. K. 5/96, OTK ZU Nr 4/96).”

9. ZASADA PRYZWOITEJ LEGISLACJI

Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w piśmiennictwie i orzecznictwie wywodzi się zasadę poprawnej („porządnej”) legislacji.¹² Rozwijając ją wskazuje się m.in., że stanowi ona podstawę do oceny, czy stanowione przepisy nadają się do realizacji zakładanego celu.¹³ W ocenie Rady Gminy Kobylnica nie sposób mówić o zadośćuczynieniu przedmiotowej (pod)zasadzie w sytuacji, gdy wskutek procesu ustawodawczego powstają przepisy puste, pozbawione możliwości ich zastosowania.

V. UZASADNIENIE ZARZUTÓW

Przed przejściem do analizy zarzutów stawianych zaskarżonym postanowieniom należy wskazać, iż właściwy skutek normatywny – pozbawienie straży gminnych możliwości ujawniania i rejestrowania naruszeń przepisów prawa o ruchu drogowym z użyciem jakichkolwiek (tj. tak mobilnych, jak i stacjonarnych) urządzeń rejestrujących – w ocenie Rady Gminy Kobylnica nie przynależy tylko do jednego poszczególnego przepisu, lecz w istocie stanowi sumę zaskarżonych unormowań Ustawy, która całościowo była poświęcona wyrugowaniu możliwości posługiwania się rzeczonymi instrumentami przez straże gminne. Poniższe zarzuty oraz ich uzasadnienie będą się więc odnosiły na zasadzie „kopiuj-wklej” do każdego ze skarżonych przepisów.

¹² W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 (w:) L. Garlicki, Konstytucja..., op. cit.*, s. 46 i n.

¹³ *Ibidem*, s. 47.

1. NARUSZENIE ZASAD: POMOCNICZOŚCI (WSTĘP DO KONSTYTUCJI RP), DECENTRALIZACJI (ART. 15 UST. 1 KONSTYTUCJI RP) ORAZ UCZESTNICZENIA PRZEZ SAMORZĄD W WYKONYWANIU ISTOTNEJ CZĘŚCI ZADAŃ PUBLICZNYCH (ART. 16 UST. 2 KONSTYTUCJI RP)

W przypadku zaskarżonych unormowań w istocie dochodzi do sprzecznej z zasadą pomocniczości, zasadą decentralizacji oraz zasadą uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych.

Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażone w tym przepisie zasady legalizmu i praworządności oznaczają, że zakres kompetencji organów władzy publicznej jest ściśle ograniczony do stanowionego przez prawo obowiązujące, w szczególności tych kompetencji nie można w żaden sposób domniemywać. W konsekwencji skutek uchwalenia zaskarżonych przepisów gminy (straże gminne) utracą kompetencję do posługiwania się rzeczonymi urządzeniami.

Tymczasem jak wskazywano wyżej, *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. Tymczasem chociażby analizując treść uzasadnienia projektu przedmiotowej ustawy¹⁴, jak też późniejsze materiały powstałe w toku postępowania legislacyjnego, nie sposób nie dostrzec, że jakakolwiek refleksja o charakterze konstytucyjnym, ze wskazaniem na wartości i cele konstytucyjne była zupełnie obca ustawodawcy. W istocie zaskarżone unormowania cechuje zupełna arbitralność władzy ustawodawczej w ograniczaniu kompetencji gminnych.

Na aspekt w istocie finansowy przyświecający ustawodawcy wskazuje już samo brzmienie uzasadnienia projektu przedmiotowej ustawy, którego autor nieopatrznie wskazał, że „w październiku 2013 r. wszedł w życie przepis art. 39 ust. 1 pkt 11b) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U.2012.931 j.t.) (dalej »ustawa o KFD«) stanowiący, iż środki Krajowego Funduszu Drogowego, którego głównym zadaniem jest budowa i przebudowa dróg oraz autostrad, pochodzą z »wplywów z grzywien nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, o których mowa w art. 20d ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych«; oznaczają to, że ostatnie środki z wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów, które nie zasilają programu budowy dróg (a stanowią wyłącznie przychód danej

¹⁴ Vide druk sejmowy nr 2973, wydruk w załączeniu.

gminy w której straż miejska postawiła fotoradar), to właśnie te rejestrowane przez strażników miejskich – w tym zakresie ujednoczenie i przekazanie wszystkich fotoradarów pod zarząd Inspekcji Transportu Drogowego jest konieczne i wymagane”.

Projektodawca zupełnie przemilczał fakt, że przedmiotowe środki są również przeznaczane na budowę oraz przebudowę dróg, tyle że gminnych – o czym wprost stanowi **art. 20d ust. 1 u.d.p.** (czego projektodawca nie mógł przeoczyć, biorąc pod uwagę fakt, że w wyżej cytowanym fragmencie wprost powołuje się na **ust. 2** danego przepisu).

Jak się zdaje, owe przemilczenie miało charakter intencjonalny, zmierzający do wprowadzenia w błąd pozostałych parlamentarzystów, sugerując jakoby głównym zadaniem Krajowego Funduszu Drogowego była budowa i przebudowa wszelkich dróg (w tekście uzasadnienia brak jakiegokolwiek dyferencjacji) i autostrad, tymczasem w myśl **art. 1 ust. 1a** cytowanej ustawy Krajowy Fundusz Drogowy finansuje budowę i przebudowę wyłącznie dróg krajowych (oraz autostrad), i to z dodatkowym zastrzeżeniem, iż nie dotyczy to dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast.

Podobnie też motywację przyświecającą przedmiotowej ustawie ocenił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w którego opinii sporządzonej na potrzeby procesu legislacyjnego¹⁵ wskazano, iż „*zmiany dotyczące zniesienia uprawnień straży gminnych (miejskich) do posługiwania się fotoradarami przy rejestrowaniu wykroczeń drogowych argumentowane są właściwie wyłącznie chęcią pozbawienia gmin dochodów z mandatów karnych za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji*”, a następnie podsumowano, że **„z całą pewnością uzasadnienia tych zmian w ocenianym projekcie nie można nazwać merytorycznym i racjonalnym”**.

Wyżej wyrażone przez Radę Gminy Kobylnica oraz Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego poglądy korespondują z treścią opinii Prokuratora Generalnego, także sporządzonej na potrzeby procesu prawodawczego¹⁶, w której podniesiono wprost, że „*w odniesieniu do argumentu dotyczącego danych statystycznych warto powołać się na rządowy dokument »Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2013 r.«, z którego wynika, że stan bezpieczeństwa na polskich drogach systematycznie poprawia się. Od 2008 r. liczba zabitych w wypadkach drogowych spada średnio o 9 % rocznie. Podobnie liczba osób ciężko rannych, choć tu spadek jest nieco mniejszy i wynosi 6 %.*

¹⁵

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/1014F53E40250806C1257DB0003E4A1C/%24File/2973-001.pdf>; wydruk w załączeniu.

¹⁶

<http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/60C2904C3F7672E2C1257DD2003632BB/%24File/2973-002.pdf>; wydruk w załączeniu.

Niewątpliwie powyższe rezultaty wynikają z szeregu różnych podejmowanych działań, w tym także edukacyjnych i infrastrukturalnych, jednakże brak jest

jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że poprawa ta nie jest także skutkiem czynności z zakresu ruchu drogowego wykonywanych przez straż gminną (miejską).”

Dalej wskazał on, iż „poziom wyszkolenia i właściwości osobiste niektórych funkcjonariuszy straży gminnej (miejskiej), a także stwierdzone przypadki niewłaściwej realizacji zadań, w tym przy wykorzystaniu fotoradarów, powinny stanowić asumpt do podejmowania działań zmierzających do optymalizacji funkcjonowania tej formacji, a nie ograniczania jej kompetencji. Nie należy zapominać, że zgodnie z obowiązującym art. 129b ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym użycie przez straż gminną (miejską) mobilnych urządzeń rejestrujących podlega ograniczeniom, gdyż miejsce i czas użycia tych urządzeń wymaga uzgodnienia z właściwym organem Policji. Natomiast nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego uwarunkowane jest zgodą osoby ukaranej”, konkludując następnie, że „pozbawienie straży gminnej (miejskiej) uprawnień związanych z wykonywaniem kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzenia rejestrującego, zwłaszcza że projekt przewiduje bardzo krótkie *vacatio legis*, może doprowadzić do znaczącego pogorszenia bezpieczeństwa, przede wszystkim na drogach powiatowych i gminnych, na których organ ten koncentrował swoje działania w tym zakresie. Nie wydaje się możliwe, aby Policja lub Inspekcja Transportu Drogowego mogły w przewidywalnym okresie przejąć te zadania.”

„Centralizacja” uprawnień władczych w zakresie posługiwania się fotoradarami była motywowana tylko i wyłącznie czynnikami ekonomicznymi, i to bynajmniej nie nakierowanymi na efektywniejszą gospodarkę finansową, lecz tylko i wyłącznie wola „przejęcia” od gmin przypadających im dochodów publicznych. Żadne konstytucyjne wartości nie uzasadniały tego odejścia od konstytucyjnych zasad regulujących pozycję ustrojową gmin, przeciwnie, wręcz uzasadniają one pozostanie przy dotychczasowym modelu.

Również strona rządowa dezawuuje twierdzenia o braku efektywności działań podejmowanych przez straże gminne (miejskie). W *Stanowisku Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej, ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk nr 2973)*¹⁷ podniesiono, iż „dzięki rozszerzeniu uprawnień strażników do używania urządzeń rejestrujących Policja może zaangażować swoich funkcjonariuszy i sprzęt w działania na drogach krajowych i wojewódzkich charakteryzujących się znaczą koncentracją zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego”, a następnie, że „w ocenie Rządu działania straży gminnych w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach. W 2013 roku zgłoszono 35 847 wypadków drogowych mających miejsce na

¹⁷ <http://www.bip.msw.gov.pl/download/4/24952/StanowiskoRzadudoprojektu.pdf>; wydruk w załączeniu.

drogach publicznych, w strefach zamieszkania lub strefach ruchu. W porównaniu z rokiem 2011, kiedy to miało miejsce 40 065 wypadków, liczba ta spadła o 4 218 wypadków (-10,5%), a w porównaniu z 2012 rokiem, w którym zanotowano 37 046 wypadków, liczba ta spadła o 1 199 wypadków (-3,2%). W wyniku wypadków drogowych 3 357 osób poniosło śmierć. W porównaniu z rokiem 2011, kiedy zginęło 4 189 osób, nastąpił spadek o 832 osoby (-19,9%), a w porównaniu z rokiem 2012, w którym śmierć poniosło 3 571 osób nastąpił spadek o 214 osób (-6,0%)”, a także iż „działania podejmowane przez straż gminną pozwoliły również zwiększyć wykrywalność wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (2 042 405 wykroczeń ujawnionych przez straż gminną w 2013 r. w porównaniu do 2 097 600 w 2012 r. i 1 795 559 w 2011 r.). Wzrost liczby urządzeń rejestrujących używanych przez straże gminne (miejskie) - (391 w roku 2013 w porównaniu do 333 w 2012 r. i 236 w 2011 r.) – pozwala na skuteczniejsze egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa o ruchu drogowym. Za wykroczenia ujawnione przez urządzenia rejestrujące straż gminna nałożyła w 2013 r. 940 551 mandatów (965 335 w 2012 r.), a w 533 612 sprawach zastosowano środki oddziaływania wychowawczego (530 011 w 2012 r.)”.

Konkludując podniesiono, że „kontrola ruchu drogowego prowadzona przez straż gminną (miejską) w mniejszych miejscowościach w znaczący sposób przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Analizy pokazują, że w wielu miejscowościach na drogach, na których prowadzone są działania kontrolne z użyciem fotoradarów, liczba wypadków, w tym z ofiarami w ludziach, znacząco spadła” oraz iż „w związku z powyższym, odebranie strażom gminnym (miejskim) uprawnień w zakresie prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących, w ocenie Rządu, negatywnie wpłynęłoby na stan bezpieczeństwa na polskich drogach oraz spowodowałoby nadmierne zwiększenie obowiązków Policji i Inspektoratu Transportu Drogowego w stosunku do sił i środków jakimi dysponują.”

Na brak argumentów przemawiających na rzecz większej efektywności czy też racjonalności powierzenia niniejszego zadania Inspekcji Transportu Drogowego wskazuje także opinia prawna prof. Andrzeja Sakowicza, eksperta ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, opracowana w trakcie procesu ustawodawczego¹⁸, w której wprost wskazano, że „zdaniem Projektodawców, biorąc pod uwagę ogólną liczbę spraw o wykroczenia ujawnione urządzeniami rejestrującymi, które prowadziła Inspekcja Transportu Drogowego, tylko w około 50 % przypadków prowadzonych spraw nałożono grzywny w drodze mandatu karnego”. Tymczasem w świetle zasad doświadczenia życiowego należy zakładać, że wraz z „centralizacją” tej kompetencji wskaźnik ten po stronie ITD ulegnie dalszemu obniżeniu.

18

[http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/46EE3DB2D25535E0C1257E4D00490FA6/\\$file/i1114_15.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk7.nsf/0/46EE3DB2D25535E0C1257E4D00490FA6/$file/i1114_15.rtf); wydruk w załączeniu.

2. NARUSZENIE WARTOŚCI KONSTITUCYJNYCH RZETELNOŚCI I SPRAWNOŚCI DZIAŁANIA INSTYTUCJI PUBLICZNYCH

Proste porównanie uzasadnienia projektu Ustawy oraz opinii przygotowanych przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego oraz Radę Ministrów wskazuje na to, że ustawodawca bez odwołania się do jakichkolwiek danych empirycznych, a bazując na własnych – pozostających w sprzeczności z rzeczywistością – odczuciach podjął decyzję prawodawczą w zakresie fundamentalnym dla Suwerena, a mianowicie bezpieczeństwa publicznego. Tezę tę wprost wyraził Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, podnosząc, iż „z całą pewnością uzasadnienia tych zmian w ocenianym projekcie nie można nazwać merytorycznym i racjonalnym”.

Co więcej, przedstawiciele ustawodawcy sami wskazali, że całemu procesowi prawodawczemu towarzyszył brak rzetelności i głębszej refleksji nad tworzonym tekstem normatywnym, powstałym w znacznej mierze na zasadzie inercji. Przewodniczący sejmowej komisji infrastruktury Stanisław Żmijan wprost wskazał, że *„ustawa jest wadliwa i nie powinniśmy takiego prawa stanowić”*.

Uregulowania Ustawy nie będą także służyły sprawności działania instytucji publicznych. Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek przepisów przejściowych w zakresie przejścia przedmiotowych urzędzeń rejestrujących przez ITD, nie zabezpiecza też żadnych środków finansowych na przystosowanie wspomnianych fotoradarów do pracy w systemie prowadzonym przez ten organ.

Dowód: *kopia artykułu z „Gazety Prawnej” z dnia 19 sierpnia 2015 roku*

3. NARUSZENIE OBOWIĄZKU STRZEŻENIA PRZEZ WŁADZE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELI

Motywy towarzyszące uchwaleniu Ustawy miały charakter wyłącznie pekuniarny oraz były obliczone na osiągnięcie określonego efektu przedwyborczego. Na aspekt w istocie finansowy przyświecający ustawodawcy wskazuje już – jak podnoszono wyżej – samo brzmienie uzasadnienia projektu przedmiotowej ustawy, którego autor nieopatrznie wskazał, że *„w październiku 2013 r. wszedł w życie przepis art. 39 ust. 1 pkt 11b) ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U.2012.931 j.t.) (dalej »ustawa o KFD«) stanowiący, iż środki Krajowego Funduszu Drogowego, którego głównym zadaniem jest budowa i przebudowa dróg oraz autostrad, pochodzą z wpływów z grzywnien nałożonych przez Inspekcję Transportu Drogowego za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń rejestrujących, o których mowa w art. 20d ust. 2 ustawy z dnia 21 marca*

1985 r. o drogach publicznych»; oznaczają to, że ostatnie środki z wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów, które nie zasilają programu budowy dróg (a stanowią wyłącznie przychód danej gminy w której straż miejska postawiła fotoradar), to właśnie te rejestrowane przez strażników miejskich – w tym zakresie ujednoczenie i przekazanie wszystkich fotoradarów pod zarządek Inspekcji Transportu Drogowego jest konieczne i wymagane”.

Podobnie też motywację przyświecającą przedmiotowej ustawie ocenił Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, w którego wyżej wspomianej opinii sporządzonej na potrzeby procesu legislacyjnego wskazano, iż „zmiany dotyczące zniesienia uprawnień straży gminnych (miejskich) do posługiwania się fotoradarami przy rejestrowaniu wykroczeń drogowych argumentowane są właściwie wyłącznie chęcią pozbawienia gmin dochodów z mandatów karnych za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”, a następnie podsumowano, że „z całą pewnością uzasadnienia tych zmian w ocenianym projekcie nie można nazwać merytorycznym i racjonalnym”.

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”, by przytoczyć fragment jego uzasadnienia, w którym wskazano, że „*Sojusz Lewicy Demokratycznej uważa, że odebranie strażom gminnym (miejskim) możliwości stałego zasilenia budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego za pomocą przychodów z fotoradarów sprawi, iż duża część samorządów zdecyduje się na likwidację tychże jednostek z powodu wyłączenia prawnej możliwości czerpania zysków z ich istnienia. Przyjęcie rozwiązań proponowanych w niniejszej ustawie może więc sprawić, iż problem patologii straży gminnych (miejskich) rozwiąże się sam.*”

Również Prokurator Generalny w swojej opinii podniósł, że „w odniesieniu do argumentu dotyczącego danych statystycznych warto powołać się na rządowy dokument »Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2013 r.«, z którego wynika, że stan bezpieczeństwa na polskich drogach systematycznie poprawia się. Od 2008 r. liczba zabitych w wypadkach drogowych spada średnio o 9 % rocznie. Podobnie liczba osób ciężko rannych, choć tu spadek jest nieco mniejszy i wynosi 6 %. Niewątpliwie powyższe rezultaty wynikają z szeregu różnych podejmowanych działań, w tym także edukacyjnych i infrastrukturalnych, jednakże brak jest jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że poprawa ta nie jest także skutkiem czynności z zakresu ruchu drogowego wykonywanych przez straż gminną (miejską)”, jak też iż „pozbawienie straży gminnej (miejskiej) uprawnień związanych z wykonywaniem kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzenia rejestrującego, zwłaszcza że projekt przewiduje bardzo krótkie vacatio legis, może doprowadzić do znaczącego pogorszenia bezpieczeństwa, przede wszystkim na drogach powiatowych i gminnych, na których organ ten koncentrował swoje działania w tym zakresie. Nie wydaje się możliwe, aby Policja lub Inspekcja Transportu Drogowego mogły w przewidywalnym okresie przejąć te zadania.”

Na konkretne skutki w zakresie bezpieczeństwa publicznego przyznania (i odebrania) strażom gminnym (miejskim) uprawnienia posługiwania się urządzeniami rejestrującymi wskazała Rada Ministrów, która w wyżej przywoływanym *Stanowisku Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej, ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk nr 2973)* podniosła, iż „dzięki rozszerzeniu uprawnień strażników do używania urządzeń rejestrujących Policja może zaangażować swoich funkcjonariuszy i sprzęt w działania na drogach krajowych i wojewódzkich charakteryzujących się znacząco koncentracją zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego”, a następnie, że „w ocenie Rządu działania straży gminnych w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach. W 2013 roku zgłoszono 35 847 wypadków drogowych mających miejsce na drogach publicznych, w strefach zamieszkania lub strefach ruchu. W porównaniu z rokiem 2011, kiedy to miało miejsce 40 065 wypadków, liczba ta spadła o 4 218 wypadków (-10,5%), a w porównaniu z 2012 rokiem, w którym zanotowano 37 046 wypadków, liczba ta spadła o 1 199 wypadków (-3,2%). W wyniku wypadków drogowych 3 357 osób poniosło śmierć. W porównaniu z rokiem 2011, kiedy zginęło 4 189 osób, nastąpił spadek o 832 osoby (-19,9%), a w porównaniu z rokiem 2012, w którym śmierć poniosło 3 571 osób nastąpił spadek o 214 osób (-6,0%)”, a także że „działania podejmowane przez straż gminną pozwoliły również zwiększyć wykrywalność wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (2 042 405 wykroczeń ujawnionych przez straż gminną w 2013 r. w porównaniu do 2 097 600 w 2012 r. i 1 795 559 w 2011 r.). Wzrost liczby urządzeń rejestrujących używanych przez straże gminne (miejskie) - (391 w roku 2013 w porównaniu do 333 w 2012 r. i 236 w 2011 r.) – pozwala na skuteczniejsze egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa o ruchu drogowym. Za wykroczenia ujawnione przez urządzenia rejestrujące straż gminna nałożyła w 2013 r. 940 551 mandatów (965 335 w 2012 r.), a w 533 612 sprawach zastosowano środki oddziaływania wychowawczego (530 011 w 2012 r.)”. Konkludując podniesiono, iż „kontrola ruchu drogowego prowadzona przez straż gminną (miejską) w mniejszych miejscowościach w znaczący sposób przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Analizy pokazują, że w wielu miejscowościach na drogach, na których prowadzone są działania kontrolne z użyciem fotoradarów, liczba wypadków, w tym z ofiarami w ludziach, znacząco spadła” oraz iż „w związku z powyższym, odebranie strażom gminnym (miejskim) uprawnień w zakresie prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących, w ocenie Rządu, negatywnie wpłynęłoby na stan bezpieczeństwa na polskich drogach oraz spowodowałoby nadmierne zwiększenie obowiązków Policji i Inspektoratu Transportu Drogowego w stosunku do sił i środków jakimi dysponują.”

4. NARUSZENIE (PRAWA) WŁASNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jak wskazywano wyżej, **art. 7 Konstytucji RP** stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wyrażone w tym przepisie zasady legalizmu i praworządności oznaczają, że zakres kompetencji organów władzy publicznej jest ściśle ograniczony do stanowionego przez prawo obowiązujące, w szczególności tych kompetencji nie można w żaden sposób domniemywać. W konsekwencji wskutek uchwalenia zaskarżonych przepisów gminy (straże gminne) utracą kompetencję do posługiwania się rzeczonymi urządzeniami.

Natomiast jest banałem stwierdzenie, że przedmiotowe urządzenia rejestrujące musiały zostać wcześniej nabyte przez właściwe gminy¹⁹. W tym zakresie tym ostatnim przysługiwało wobec danych urządzeń prawo własności podlegające ochronie konstytucyjnej. Na treść tego prawa składa się m.in. możliwość korzystania z przedmiotu własności, rozporządzania nim i pobierania pożytków.

Tymczasem nie sposób nie dostrzec, że przedmiotowa ustawa w istocie pozbawia gminy tak zdefiniowanych podstawowych elementów przysługującego im wobec przedmiotowych urządzeń prawa własności. Po pierwsze bowiem, pozbawia je możliwości korzystania z tych urządzeń – wobec odpadnięcia podstawy prawnej dla ich instalowania i uruchamiania. Po drugie, gminy tracą możliwość czerpania ewentualnych korzyści związanych z tymi urządzeniami, wszak pozyskiwanych w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa publicznego i na ten cel poświęcanych (o czym dalej). W końcu po trzecie, gminy straciły faktyczną możliwość rozporządzenia tymi urządzeniami poprzez ich zbycie – dotychczas w razie zaniku potrzeby korzystania z nich 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 (Inspekcja Transportu Drogowego takowego dotychczas nie przejawiała i trudno oczekiwać jakichkolwiek zmian w tym zakresie, w szczególności Ustawa ich w żaden sposób nie wymusza – co więcej, jako tak wykreowany monopolista może narzucać dowolne ceny). Z kolei Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia

¹⁹ Co nie pozbawione znaczenia, chociażby na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego związanego z przekształceniem prawa użytkownika wieczystego w prawo własności użytkowników, przedmiotowe urządzenia nie zostały „odziedziczone” po Skarbie Państwa ani „podarowane” gminom przez państwo (jednostki państwowe), lecz wspomniane jednostki samorządu terytorialnego musiały się zaopatrzyć w nie we własnym zakresie.

8 stycznia 2013 roku²⁰ wskazał, że to, aby prawodawca nie tworzył przepisów kształtujących uprawnienia, których nie można zrealizować z tego powodu, że nie istnieją procedury ich urzeczywistnienia. Naruszeniem zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest sytuacja, w której określone rozwiązanie prawne ma charakter iluzoryczny i pozorny. Co więcej, w orzeczeniu z 2 marca 1993 roku Trybunał Konstytucyjny stwierdził²¹, że ustawodawca nie może tworzyć konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji dają jedynie pozór ochrony interesów jednostki. Ustawodawca, co do zasady, nie może więc doprowadzać do istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego, tak że w istocie prowadzi to do powstania swoistego *nudum ius*, które wskutek tego staje się prawem bezprzedmiotowym.²²

Ustawa nie gwarantuje gminom, które działały w zaufaniu do bieżącego prawa zakupu stosownych urzędzeń rejestrujących, jakiegokolwiek ich refundacji. Nie przewiduje ona także możliwości dalszego użytkowania nabytych pod rządami przepisów w dotychczasowym brzmieniu urzędzeń przez jednostki samorządu terytorialnego. W istocie więc Ustawa prowadzi do wyzucia gmin z dotychczas przysługującego im prawa własności, a to poprzez jego „wypranie” z jakiegokolwiek rzeczywistej treści.

Wskazuję, iż brak jakiegokolwiek regulacji „refundacyjnej” w przedmiotowej Ustawie nosi cechy tzw. pominięcia legislacyjnego. Charakter takiej kontroli został modelowo omówiony w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 3 grudnia 1996 roku, sygn. akt K 25/95, w którym polski sąd konstytucyjny podniósł, że „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować”.

²⁰ Sygn. akt K 18/10.

²¹ Sygn. akt K 9/92.

²² Vide np. wyrok TK z 10 stycznia 2012 roku, sygn. P 19/10.

5. NARUSZENIE SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Stosownie do brzmienia **art. 7 ust. 1 pkt. 2 i 14** ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zadania własne gmin obejmuje m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, jak też porządku publicznego i bezpieczeństwa. Z kolei jednym z podstawowych źródeł finansowania tych zadań były grzywny nałożone *za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń rejestrujących*.

Z kolei jak wskazywano w omówieniu wzorców kontrolnych, *Konstytucja* stanowi o powiązaniu („odpowiednim”) między zadaniami gminnymi a udziałem w dochodach publicznych na ich pokrycie. Nadto Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że dopuszczalne konstytucyjnie zmiany nie mogą polegać na prostej eliminacji określonych źródeł dochodów własnych gmin.

Tymczasem motywacja towarzysząca ustawodawcy przy uchwaleniu zaskarżonych unormowań miała charakter nade wszystko pekuniarny, by raz jeszcze przypomnieć stosowny fragment uzasadnienia projektu Ustawy, czy przytoczyć pogląd niezależnego przecież od Rady Gminy Kobylnica oraz posłów i senatorów podmiotu, jakim jest Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, wskazujący, iż *„zmiany dotyczące zniesienia uprawnień straży gminnych (miejskich) do postępowania się fotoradarami przy rejestrowaniu wykroczeń drogowych argumentowane są właściwie wyłącznie chęcią pozbawienia gmin dochodów z mandatów karnych za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji”*, jak też, że *„z całą pewnością uzasadnienia tych zmian w ocenianym projekcie nie można nazwać merytorycznym i racjonalnym”*.

Na brak argumentów przemawiających na rzecz większej efektywności czy też racjonalności powierzenia niniejszego zadania Inspekcji Transportu Drogowego wskazuje, jak wskazywano już wyżej, opinia prawna prof. Andrzeja Sakowicza, eksperta ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, opracowana w trakcie procesu ustawodawczego, w której wprost podniesiono, że *„zdaniem Projektodawców, biorąc pod uwagę ogólną liczbę spraw o wykroczenia ujawnione urządzeniami rejestrującymi, które prowadziła Inspekcja Transportu Drogowego, tylko w około 50 % przypadków prowadzonych spraw nałożono grzywny w drodze mandatu karnego”*. Tymczasem w świetle zasad doświadczenia życiowego należy zakładać, że wraz z „centralizacją” tej kompetencji wskaźnik ten po stronie ITD. ulegnie dalszemu obniżeniu.

Jak nietrudno zauważyć, ustawodawca w całości wyrugował (a nie zmodyfikował) określone źródło dochodów gmin, lecz bez jakiegokolwiek modyfikacji w zakresie wspomnianych zadań. Raz jeszcze należy przypomnieć tu o brzmieniu **art. 20d ust. 1 u.d.p.** w myśl którego *„dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego przekazują w całości na finansowanie:*

- 1) *zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową;*
- 2) *utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń 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”.*

W orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości okoliczność, iż zarządcy dróg ponoszą odpowiedzialność za szkody spowodowane złym stanem tychże²³, tymczasem przedmiotowa Ustawa pozbawiając gminy istotnych dochodów, które były (wręcz musiały) być przeznaczane na utrzymanie dróg gminnych we właściwym stanie, w żaden sposób nie zmodyfikowała reguł odpowiedzialności deliktowej ponoszonej przez te jednostki samorządu terytorialnego.

6. NARUSZENIE NAKAZU ZACHOWANIA ODPOWIEDNIEJ *VACATIO LEGIS* I OCHRONY INTERESÓW W TOKU

Od dnia ogłoszenia Ustawy w Dzienniku Ustaw do dnia jej wejścia w życie przewidziany został okres niespełna czterech miesięcy. Jest to czas stanowczo zbyt krótki, by w czasie jego trwania organy Gminy Kobylnica mogły przedsięwziąć inne kroki mające na celu utrzymanie dotychczasowego poziomu bezpieczeństwa na drogach. W tym okresie jest też niemożliwe, by zadaniu temu podołała Inspekcja Transportu Drogowego.

Konkluzje te są zbieżne z wyżej cytowanymi opiniami wyrażanymi przez Prokuratora Generalnego, jak też stanowiskiem Rady Ministrów, która w przywoływanym wyżej *Stanowisku* wprost wskazała, że „odebranie strażom gminnym (miejskim) uprawnień w zakresie prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących, w ocenie Rządu, negatywnie wpłynęłoby na stan bezpieczeństwa na polskich drogach oraz spowodowałoby nadmierne zwiększenie obowiązków Policji i Inspektoratu Transportu Drogowego w stosunku do sił i środków jakimi dysponują.”

Również przedstawiciele Inspekcji Transportu Drogowego wskazują, że nie są w stanie podołać nowym obowiązkom, chociażby z uwagi na brak zabezpieczenia stosownych środków na obsługę nowych urządzeń.

Dowód: *kopia artykułu z „Gazety Prawnej” z dnia 19 sierpnia 2015 roku*

²³ Np. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2013 roku, sygn. akt III CZP 33/13.

7. NARUSZENIE ZASADY PRZYZWOITEJ LEGISLACJI

Przepisy przyznające gminom (strażom gminnym i miejskim) możliwość posługiwania się fotoradarami zostały wprowadzone w drodze *ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw*. Rzeczona ustawa dodała m.in. **art. 20d u.d.p.** (który na skutek późniejszej nowelizacji przyjął oznaczenie **art. 20d ust. 1**), stosownie do którego brzmienia dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń 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 urządzeń 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.

Jak wskazano wyżej, przepisy zaskarżonej Ustawy zmierzają do zupełnego usunięcia z polskiego porządku prawnego możliwości posługiwania się fotoradarami przez straże gminne (miejskie). Ustawa ta jednak nie zmieniła statusu normatywnego wspomnianego **art. 20d ust. 1 u.d.p.**, mimo że przepis ten stanie się przepisem pustym. Co prawda najprawdopodobniej nie nastąpi to od razu (po dniu 1 stycznia 2016 roku w toku zapewne pozostawać będą postępowania wykroczeniowe wszczęte przed tą datą, a **art. 20d ust. 1 u.d.p.** będzie stanowił o przeznaczeniu dochodów uzyskiwanych z nałożonych grzywien), lecz krótki okres przedawnienia wykroczeń drogowych szybko wyzuje te unormowanie z jakiegokolwiek treści zdatnej do zastosowania.

Co więcej, w opinii samych uczestników procesu prawodawczego nie jest oczywiste, czy od dnia wejście w życie Ustawy możliwe będzie prowadzenie postępowań zainicjowanych przez straże gminne (miejskie), nie przewiduje ona także zabezpieczenia jakichkolwiek środków finansowych na obsługę przez ITD danych fotoradarów itp. itd.

Dowód: *kopia artykułu z „Gazety Prawnej” z dnia 19 sierpnia 2015 roku*

Zdaniem Rady Gminy Kobylnica doszło do pominięcia prawodawczego, polegającego na braku uchwalenia przepisów przejściowych, a miast tego przyjęta

w jej ocenie niekonstytucyjną technikę wyodrębnienia obowiązujących przepisów z rzeczywistej treści.

VI. BRAK OPŁATY SKARBOWEJ OD PEŁNOMOCNICTW

Stosownie do brzmienia **art. 1 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej** złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa podlega opłacie skarbowej tylko w sprawach z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym. Sprawa będąca przedmiotem niniejszej skargi nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej, nie podlega także rozpatrzeniu w postępowaniu sądowym, gdyż stosownie do brzmienia **art. 173 Konstytucji** i następnych Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem (lecz „tylko” organem władzy sędziowskiej), a stosownie do treści **art. 176 Konstytucji**, umiejscowionego w podrozdziale zatytułowanym „Sądy”, to postępowanie przed sądami jest postępowaniem sądowym.

W końcu, w myśl **art. 7 pkt. 3 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej** zwolnione od opłaty skarbowej są jednostki samorządu terytorialnego (w praktyce pojęcie te zwykle się rozciągać także na ich organy), a z *Pkt. IV Załącznika* do przedmiotowego aktu normatywnego wynika, że zwolnienie te w przypadku złożenia dokumentów pełnomocnictw rozciąga się także na pełnomocników.

Z poważaniem



adwokat

Załączniki:

1. uchwała Nr XVIII/119/2015 Rady Gmina Kobylnica z dnia 24 września 2015 roku
2. pełnomocnictwo 53/2015 (odpis poświadczony za zgodność z oryginałem)
3. druk sejmowy nr 2973
4. uwagi Sądu Najwyższego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej, ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia
5. Stanowisko Prokuratora Generalnego w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej, ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia
6. Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o straży gminnej, ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk nr 2973)
7. Opinia prawna dotycząca zagadnień szczegółowych zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3222)
8. kopia artykułu z „Gazety Prawnej” z dnia 19 sierpnia 2015 roku
9. 5 dodatkowych odpisów wniosku wraz z załącznikami