



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2013 r.

PG VIII TK 110/12

P 36/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	24. 04. 2013
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, „czy art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) w zakresie w jakim nakazuje stosować w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) w brzmieniu nadanym wskazaną ustawą, do spraw wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie i tym samym przewidującej wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia (*tempus regit actum*) rodzącego odpowiedzialność karnoadministracyjną, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”

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

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 10 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454), w zakresie, w jakim do, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie, spraw o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego nakazuje stosować przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity - Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) w brzmieniu przewidującym wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 23 sierpnia 2012 r., sygn. akt _____, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim (dalej: Sąd pytający, Wojewódzki Sąd Administracyjny lub WSA) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, przytoczonym na wstępie niniejszego stanowiska.

Powyższe pytanie zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu _____ września 2010 r. w miejscowości K _____ funkcjonariusze Straży Granicznej zatrzymali do kontroli drogowej samochód ciężarowy wraz z przyczepą, na której przewożony był samochód osobowy.

Kontrolujący uznali przewożony samochód za odpad. Kierujący samochodem ciężarowym R. W. nie posiadał jednak wymaganej w takiej sytuacji decyzji Głównego Inspektora Ochrony Środowiska zezwalającej na wwóz do Polski odpadu, zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 3 lit. f ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jednolity - Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) [dalej: ustawa o transporcie drogowym]. Ponadto powyższego przewoźnika R. W. nie zgłosił właściwym organom kraju wysyłki i kraju przeznaczenia, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (Dz. Urz. UE. L 2006 Nr 190, str. 1), w związku z czym dopuścił się również nielegalnego przemieszczania odpadów, o jakim mowa w art. 2 pkt 35 lit. a wspomnianego rozporządzenia. W konsekwencji stwierdzono naruszenie przepisów dotyczących przewożenia odpadów wskazane w przepisie Lp. 7.5. załącznika do ustawy o transporcie drogowym i na tej podstawie Komendant Placówki Straży Granicznej w S , decyzją z dnia października 2011 r., nałożył na R. W. karę pieniężną w kwocie 6.000 złotych.

W wyniku złożonego przez R. W. odwołania od tej decyzji, Komendant Oddziału Straży Granicznej w K , decyzją z dnia grudnia 2011 r., uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę, Komendant Placówki Straży Granicznej w S , decyzją z dnia stycznia 2012 r., nałożył na R. W. karę pieniężną w wysokości 10.000 złotych za naruszenie przepisów dotyczących przewożenia odpadów w postaci wwozu odpadu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia.

Organ pierwszej instancji zauważył, iż ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 244, poz. 1454) [dalej: ustawa zmieniająca], która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., zostały znowelizowane niektóre przepisy dotyczące

transportu drogowego, w tym załącznik do ustawy o transporcie drogowym, oraz że - zgodnie z art. 10 ustawy zmieniającej - przepisy ustawy o transporcie drogowym, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, stosuje się w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie.

Mając na uwadze fakt, że postępowanie dotyczące nałożenia kary pieniężnej na R. W. zostało wszczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r., organ pierwszej instancji uznał, iż w niniejszej sprawie znajdą zastosowanie nowe przepisy wprowadzone ustawą zmieniającą, w tym również odpowiedni przepis załącznika do ustawy o transporcie drogowym (przepis Lp. 7.5 załącznika został zastąpiony przez przepis Lp. 4.5 załącznika nr 3). Wysokość kary za przedmiotowe naruszenie, zgodnie z treścią nowego przepisu Lp. 4.5 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym, wynosi 10.000 złotych i taką też karę organ ten wymierzył R.W.

Po rozpoznaniu odwołania R. W. od tej decyzji, Komendant Oddziału Straży Granicznej w K , decyzją z dnia marca 2012 r., utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Wskazał, iż w rozpoznawanej sprawie do stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym doszło podczas kontroli drogowej przeprowadzonej w dniu września 2010 r., a więc przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Przypomniał treść art. 10 ustawy zmieniającej i stwierdził, że skoro postępowanie w sprawie R. W. zostało wszczęte przed dniem 1 stycznia 2012 r., to zastosowanie w tej sprawie mają nowe przepisy wprowadzone ustawą zmieniającą.

Na decyzję Komendanta Oddziału Straży Granicznej w K skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G złożył R. W., w której wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z

pytaniem prawnym co do zgodności z Konstytucją art. 10 ustawy zmieniającej, który to przepis stanowi podstawę rozstrzygnięcia w Jego sprawie.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie.

Na wstępie uzasadnienia pytania prawnego, WSA zauważył, że według przepisów ustawy o transporcie drogowym, obowiązujących od dnia 1 stycznia 2012 r., naruszenie, którego dopuścił się R. W., to jest wwóz odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia, zagrożone jest karą pieniężną w wysokości 10.000 złotych (przepis Lp. 4.5. załącznika nr 3 do ustawy), a więc karą surowszą od kary, jaką przewidywały przepisy tej ustawy przed dniem 1 stycznia 2012 r. (6.000 złotych, zgodnie z przepisem Lp. 7.5 załącznika do ustawy).

W ocenie Sądu pytającego, „art. 10 ustawy nowelizującej, nakazujący przeprowadzenie oceny materialnoprawnej stanów faktycznych zaistniałych w przeszłości, tj. przed dniem wejścia w życie, na podstawie przepisów nowych, zawiera reguły retroaktywne. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że zdarzenie (przewóz drogowy odpadów bez zezwolenia) miało charakter jednorazowy, ograniczony czasowo (września 2010 r.) i miejscowo, a więc było to zdarzenie o charakterze zamkniętym, zakończone przed wejściem w życie nowych przepisów (1 stycznia 2012 r.)” [uzasadnienie pytania prawnego, s. 8].

W dalszej części uzasadnienia pytania prawnego WSA, posiłkując się bogatym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odnoszącym się do zakazu retroaktywności prawa, stwierdził, że w Jego opinii „nie istnieją racjonalne argumenty pozwalające uznać wprowadzonej przez ustawodawcę retroaktywnej regulacji zawartej w art. 10 ustawy nowelizującej za uzasadnioną w świetle treści art. 2 Konstytucji. W ocenie Sądu regulacji tej nie usprawiedliwiają również żadne inne wartości konstytucyjne ani szczególne okoliczności, w których zachodziłaby potrzeba pierwszeństwa innej określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji” i zwrócił uwagę,

że „zastosowanie na podstawie przepisu art. 10 ustawy nowelizującej przepisów nowych (zmienionej ustawy o transporcie drogowym) spowodowało istotne pogorszenie sytuacji strony. Kara pieniężna za wwóz odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia na podstawie dotychczasowych przepisów wynosiła 6.000 zł (Lp. 7.5. załącznika do ustawy), a kara pieniężna na podstawie przepisów znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym - 10.000 zł (Lp. 4.5 załącznika nr 3 do ustawy).

Nadanie przez ustawodawcę mocy wstecznej jest więc niedopuszczalne z uwagi na to, że kary pieniężne wymierzane na podstawie ustawy o transporcie drogowym są sankcjami administracyjnymi o represyjnym charakterze” [s. 12-13].

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, „ustawodawca wprowadzając zasadę bezpośredniego działania nowego prawa (art. 10 ustawy nowelizującej) naruszył podstawową regułę intertemporalną - *tempus regit actum*. W myśl wskazanej reguły, skutki prawne zdarzenia prawnego podlegają ocenie w świetle norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia. Zdarzenie prawne wywołuje skutki prawne określone przez normy prawne obowiązujące w chwili zajścia zdarzenia” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 13).

Jak dalej zauważył Sąd pytający, „zastosowanie surowszej sankcji administracyjnej nastąpiło w związku z zaskarżeniem przez stronę decyzji do organu wyższej instancji, który uchylił decyzję organu I instancji w całości i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia. Następne zapadłe w sprawie orzeczenia organów administracji zostały wydane na podstawie nowych, surowszych przepisów zgodnie z art. 10 ustawy nowelizującej. W rezultacie w wyniku aktywności procesowej strony doszło do pogorszenia się jej sytuacji prawnej” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 14).

Na koniec tej części rozważań Sąd pytający przypomniał, iż „[w] orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że stosunek

administracyjnoprawny (materialny) pomiędzy stroną a organem administracji publicznej w sprawie wymierzenia sankcji administracyjnej nawiązuje się (powstaje) z datą zdarzenia, ponieważ ten moment wyznacza treść obowiązku administracyjnoprawnego. Decyzja administracyjna wydana w takiej sprawie konkretyzuje stosunek administracyjnoprawny oraz potwierdza niejako jego istnienie, określając wysokość sankcji za naruszenie określonego zakazu, wynikającego z przepisów prawa. Z tych względów sankcja administracyjna za wykonanie transportu drogowego z naruszeniem przepisów dotyczących przewozu drogowego powinna być wymierzona na podstawie przepisów obowiązujących w dacie zdarzenia, tj. naruszenia zakazu (uzasadnienie uchwały NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06 ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 71)” i w konkluzji stwierdził, że „ustawodawca wprowadzając zasadę bezpośredniego działania nowego prawa naruszył w sposób nieusprawiedliwiony zakaz retroakcji oraz naruszył zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, a w konsekwencji naruszył art. 2 Konstytucji” (tamże).

W ocenie Sądu pytającego, kwestionowana regulacja narusza również zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut, Sąd pytający stwierdził, że „w rozpoznawanej sprawie cechą wspólną (relewantną) jest popełnienie przez podmioty deliktu administracyjnego polegającego na wykonywaniu przewozu drogowego lub innych czynności związanych z tym przewozem z naruszeniem obowiązków lub warunków przewozu drogowego (art. 92a ust. 1 ustawy o transporcie drogowym), w okresie poprzedzającym wejście w życie znowelizowanych przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Może wówczas dojść do sytuacji polegającej na tym, że w stosunku do jednego z podmiotów (jak w przypadku skarżącego w niniejszej sprawie) organ wymierzy wyższą bardziej dotkliwą karę pieniężną na podstawie nowych przepisów, a w przypadku innego podmiotu może zostać orzeczona kara

pieniężna w znacznie mniejszej wysokości na podstawie przepisów dotychczasowych.

W praktyce stosowania przez organy administracji przepisów prawa, zastosowanie dawnego bądź nowego prawa będzie zależało od niepoddających się przejrzystej weryfikacji kryteriów postępowania organów” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 15-16).

Odnosząc się zaś do przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, WSA wskazał, że „wyrok Trybunału Konstytucyjnego przesądzi o tym, czy w sprawie zastosowanie będą miały przepisy obowiązujące w dniu wydania zaskarżonej decyzji, czy też przepisy wcześniejsze, obowiązujące w momencie czynów, których popełnienie było przyczyną zastosowania sankcji wobec przedsiębiorcy. W przypadku negatywnej odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne skarga podlegałaby oddaleniu, zaś orzeczenie o niekonstytucyjności wskazanych przepisów spowoduje uchylene przez sąd zaskarżonej decyzji z zaleceniem kwalifikacji przez organ czynów skarżącego w oparciu o przepisy prawne obowiązujące w dacie ich popełnienia” (uzasadnienie pytania prawnego, s. 7).

Wypowiadając się w kwestiach formalnych, należy zauważyć, iż pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego spełnia przesłanki dopuszczalności pytań prawnych, określone w art. 193 Konstytucji.

Analiza pytania prawnego i stanu faktycznego sprawy zawisłej przed tym Sądem wskazuje bowiem, że spełniona została przesłanka podmiotowa pytania prawnego (z pytaniem wystąpił sąd), przesłanka przedmiotowa (pytanie dotyczy konstytucyjności normy wywodzonej z art. 10 ustawy zmieniającej), a także wymaganie zależności między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem (przesłanka funkcjonalna), ujmowane w postaci relewantnej (prawnie doniosłej) relacji pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy (wyeliminowanie z porządku prawnego art. 10 ustawy zmieniającej, w zaskarżonym zakresie, w

wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy w sposób określony w uzasadnieniu pytania prawnego).

Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych konieczne wydaje się doprecyzowanie przedmiotu zaskarżenia.

Sąd pytający kwestionuje bowiem zgodność z Konstytucją art. 10 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim „nakazuje stosować w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.) w brzmieniu nadanym wskazaną ustawą, do spraw wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie **i tym samym przewidującej** (podkr. wł.) wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż przewidziana w chwili wystąpienia zdarzenia (*tempus regit actum*) rodzącego odpowiedzialność karnoadministracyjną”.

Przepis art. 10 ustawy zmieniającej brzmi:

„Przepisy ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się w sprawach o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie.”.

Treść *petitum* pytania prawnego wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny utożsamia zastosowanie znowelizowanych przepisów z pogorszeniem sytuacji osoby poddanej odpowiedzialności administracyjnej, w porównaniu do sytuacji tej osoby przed wejściem w życie ustawy zmieniającej (*vide* - zwrot „i tym samym przewidującej wymierzenie”).

Tymczasem nie wszystkie naruszenia obowiązków lub warunków przewozu drogowego, o jakich mowa w załącznikach do ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, są zagrożone karą surowszą od kary przewidzianej za takie same naruszenia w poprzednim stanie

prawnym. Przykładami są: określone w przepisie Lp. 4.6 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym „wykonywanie przewozu drogowego odpadów tranzytem przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia”, zagrożone, podobnie jak w poprzednim stanie prawnym (przepis Lp. 7.6 załącznika do ustawy o transporcie drogowym), karą pieniężną w wysokości 6 000 złotych, oraz określone w przepisie Lp. 4.2 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym „wykonywanie przewozu drogowego odpadów innych niż niebezpieczne bez wymaganego zezwolenia”, zagrożone karą pieniężną zdecydowanie niższą (2.000 złotych) niż kara pieniężna za takie samo naruszenie przewidziana w przepisie Lp. 7.2 załącznika do ustawy o transporcie drogowym (6.000 złotych).

Przy tej okazji należy wskazać, że o surowszym, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym (obowiązującym do dnia 31 grudnia 2011 r.), zagrożeniu karą pieniężną za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, oprócz stanowiącego przedmiot rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny wwozu odpadów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia, można mówić, w wypadku deliktów polegających, przykładowo, na:

- pobieraniu należności za przewóz osoby pojazdem wykonującym regularny przewóz niezgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości (przepis Lp. 12.1 załącznika nr 1 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy i przepis Lp. 2.6 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy), za co obecnie grozi kara pieniężna w wysokości 1000 złotych (poprzednio - 300 złotych);

- dopuszczeniu do przewozu zwierząt pojazdem nieprzystosowanym (niedopuszczonym) do przewozu danego gatunku zwierząt (przepis Lp. 10 załącznika nr 2 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy i przepis Lp. 5.9 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w

związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy), za co obecnie grozi kara pieniężna w wysokości 1000 złotych (poprzednio - 500 złotych);

- wykonywaniu przewozu na potrzeby własne bez wymaganego zaświadczenia (przepis Lp. 1.3 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy i przepis Lp. 1.4 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy), za co obecnie grozi kara pieniężna w wysokości 8000 złotych (poprzednio - 2000 złotych).

W przedmiocie warunków formalnych, jakim powinno odpowiadać pytanie prawne, Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się wielokrotnie.

W postanowieniu z dnia 26 maja 2008 r., sygn. akt P 14/05, Trybunał stwierdził, że „w świetle art. 193 Konstytucji, pytanie prawne nie może zmierzać do abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności przepisów oraz musi wiązać się ze sprawą w sposób, który determinuje konieczność orzekania przez sąd” (OTK ZU seria A nr 4/2008, poz. 69).

Z kolei wyroku z dnia 7 grudnia 2010 r., sygn. akt P 11/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem zachodzi wtedy, gdy zależność ta „jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w której przedstawione zostało pytanie prawne. Wymóg istnienia tej relacji stanowi *signum specificum* pytań prawnych i sprawia, że instytucja ta, podobnie jak skarga konstytucyjna, kwalifikowana jest do środków kontroli konkretnej aktów normatywnych (...).

Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed pytającym sądem (...). Rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem zależy od odpowiedzi na pytanie prawne również wtedy, gdy utrata mocy

obowiązującej zaskarżonego przepisu ma istotne znaczenie dla samego przebiegu postępowania, a w szczególności dla realizacji podstawowych praw stron w tym postępowaniu. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do sytuacji, w której pytanie prawne nie mogłoby dotyczyć przepisów regulujących postępowanie przed sądem (...).

Kształtując kontrolę konstytucyjności prawa wykonywaną przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu wszczętym w wyniku przedstawienia pytania prawnego jako kontrolę konkretną, a nie abstrakcyjną, ustawodawca (art. 32 ust. 2 ustawy o TK) nałożył na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. Nie wystarczy przy tym powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale konieczne jest wykazanie, że w konkretnej sprawie zachodzi zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem tej sprawy, w której zostało ono przedstawione (...). Sąd powinien zatem określić, jakie skutki dla toczącego się postępowania wywrze ewentualne stwierdzenie, że przepis wskazany jako przedmiot pytania prawnego jest niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą” (OTK ZU seria A nr 10/2010, poz. 128; vide też - uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie o sygn. akt P 33/10, OTK ZU seria A nr 2/2011, poz. 15).

Mając na uwadze powołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy dojść do wniosku, że na gruncie sprawy, w której Wojewódzki Sąd Administracyjny sformułował pytanie prawne, a w szczególności wobec argumentów zawartych w jego uzasadnieniu, przedmiotem zaskarżenia może być art. 10 ustawy zmieniającej, ale tylko w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do spraw o naruszenie tylko takich obowiązków lub warunków przewozu drogowego, dla których nowe przepisy przewidują kary pieniężne surowsze względem tych, które były przewidziane w przepisach ustawy o transporcie drogowym, obowiązujących przed dniem 1 stycznia 2012 r.

W pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) [dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym] wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Przechodząc do rozważań merytorycznych na wstępie należy podkreślić, iż treść zaskarżonego przepisu nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych.

Rezultat wykładni językowej art. 10 ustawy zmieniającej jest bowiem jednoznaczny, skoro w przepisie tym wskazano wprost, że reguła w nim określona ma zastosowanie **we wszystkich sprawach o nałożenie kary pieniężnej** za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, **wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie tej ustawy (ustawy zmieniającej).**

Powołany przepis ma zatem zastosowanie do wszystkich bez wyjątku przepisów ustawy o transporcie drogowym, znowelizowanych ustawą zmieniającą, a więc także w stosunku do tych przepisów załącznika nr 3 do tej ustawy, w którym przewidziano surowszą sankcję administracyjną. Wobec kategorię brzmienia art. 10 ustawy zmieniającej, po jego wejściu w życie nie ma więc możliwości zastosowania przepisów ustawy o transporcie drogowym w brzmieniu sprzed nowelizacji, **nawet w odniesieniu do tych stanów faktycznych, które miały miejsce w czasie jego obowiązywania.**

Należy jednocześnie podkreślić, że interpretacja art. 10 ustawy zmieniającej, w zaskarżonym zakresie, w zgodzie z Konstytucją **nie jest możliwa.**

Trzeba bowiem pamiętać, że wykładnia przepisu prawa, także w zgodzie z Konstytucją, **która prowadziłaby do wskazania treści normatywnych w nim niezawartych, jest niedopuszczalna.** Prowadziłoby to bowiem do sytuacji, w której organ dokonujący wykładni w swoisty sposób przejąłby rolę

ustawodawcy, przypisując interpretowanemu przepisowi treści normatywne niewynikające z jego brzmienia.

Istotą wykładni przepisu jest wszak ustalenie (wyjaśnienie) znaczenia określonego przepisu prawa, który nasuwa wątpliwości w sferze jego stosowania. Tak więc wykładnia nic nie dodaje, ani nie ujmuje z treści przepisu, a jedynie wyjaśnia jego treść i znaczenie. Inaczej mówiąc, **celem wykładni nie jest tworzenie nowych norm, czy ich modyfikacja, lecz ustalenie treści norm wysłowionych w analizowanym przepisie prawa.** W tym kontekście, technika wykładni w zgodzie z Konstytucją nie może prowadzić do rezultatu, który byłby ewidentnie sprzeczny z językowym znaczeniem przepisu. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2000r., sygn. akt P. 11/98, *„istnieją granice posługiwania się techniką wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją. Choć zawsze należy podejmować próby zastosowania tej techniki dla usunięcia wątpliwości co do zgodności ustawy z Konstytucją, to jednak, gdy <przepis jest sformułowany zbyt szeroko, to należy go zmienić, a nie korygować w drodze wyjaśnień> (uchwała NSA z 20 kwietnia 1998 r., FPS 4/98, ONSA 1998, nr 3, s. 93), a <w państwie prawa nie można dokonywać wykładni, która byłaby sprzeczna z [językowym] sensem. Formuła słowna jest bowiem granicą wszelkiego dopuszczalnego sensu> (wyrok NSA z 23 września 1997 r., ISA/Ka 391/96, ONSA 1998, nr 5, s. 151)”* (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

Należy dodać, że - brzmiący prawie identycznie jak kwestionowany w niniejszym pytaniu prawnym przepis ustawy zmieniającej - art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538 ze zm.) [dalej: ustawa o obrocie] stanowił przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w sprawie, sygn. akt P 66/07 (OTK ZU seria A nr 5/2009, poz. 65).

Art. 220 ust. 1 ustawy o obrocie brzmiał:

„Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się (...) przepisy tej ustawy”.

W wyroku w tej sprawie, z dnia 12 maja 2009 r., Trybunał orzekł, że „[a]rt. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i Nr 157, poz. 1119 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1056) w zakresie, w jakim stanowi podstawę do zastosowania art. 130 ust. 1 tej ustawy do stanów faktycznych zaszłych w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. z 2005 r. Nr 111, poz. 937, Nr 132, poz. 1108, Nr 143, poz. 1199, Nr 163, poz. 1362 i Nr 183, poz. 1538), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.” (op. cit.).

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał Konstytucyjny zwrócił między innymi uwagę, że „sama formuła <do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się (...) przepisy tej ustawy> nie ma charakteru wyjątkowego. Jest ona typowym sposobem wyrażenia jednej z trzech zasad intertemporalnych - zasady bezpośredniego działania nowego prawa, polegającej na tym, że nowe przepisy od momentu wejścia w życie regulują wszystkie zdarzenia - zarówno przyszłe, jak i przeszłe, w tym nawet takie, które w całości zostały zakończone przed wejściem w życie tej ustawy (dwie pozostałe zasady to: zasada dalszego obowiązywania dawnego prawa oraz zasada wyboru prawa, por. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Poznań 2000, s. 62; S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 81-85). Zaletą bezpośredniego obowiązywania nowego prawa jest to, że nie różnicuje ono sytuacji podmiotów ocenianych w tym samym czasie i lepiej niż dotychczasowe prawo odzwierciedla aktualne stosunki prawne i wolę prawodawcy. Wśród wad tego rozwiązania można wskazać groźbę naruszenia ważnych zasad konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz – co szczególnie istotne w warunkach niniejszej sprawy - zasady niedziałania prawa wstecz” (tamże).

Poza kategorię treść art. 10 ustawy zmieniającej wątpliwości nie może też budzić stan faktyczny sprawy, na tle której sformułowano niniejsze pytanie prawne. Zdarzenie rodzące odpowiedzialność administracyjną (wwóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganych dokumentów samochodu zakwalifikowanego jako odpad) miało miejsce na ponad 15 miesięcy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i miało ono charakter jednorazowy, ograniczony czasowo (września 2010 r.) oraz miejscowo (miejscowość K). Nie zachodziła więc sytuacja, w której naruszenie przepisów prawa nastąpiło pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów (przepisu Lp. 7.5 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy) i trwało jeszcze po dniu 1 stycznia 2012 r., tzn. po dacie wejścia w życie nowych przepisów (przepisu Lp. 4.5 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy), co miałooby znaczenie przy analizie, czy mamy do czynienia z przypadkiem retroaktywności, czy też retrospektywności prawa.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalili się poglądy, że z naruszeniem zakazu retroaktywności (zasady *lex retro non agit*) mamy do czynienia wówczas, gdy do czynów, stanów rzeczy lub zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów, stosujemy te nowe przepisy. O retroaktywnym działaniu prawa mówimy wtedy, gdy nowe prawo stosuje się do zdarzeń „zamkniętych w przeszłości”, zakończonych przed wejściem w życie nowych przepisów, podczas gdy retrospektywność prawa zachodzi wtedy, gdy przepisy nowego prawa regulują zdarzenia bądź stosunki prawne o charakterze „otwartym”, ciągłym, takie, które nie znalazły jeszcze swojego zakończenia („stosunki w toku”), które rozpoczęły się, powstały pod rządami dawnego prawa i trwają dalej, po wejściu w życie przepisów nowej ustawy (*vide* - orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 listopada 1986 r. sygn. akt U. 5/86, OTK 1986 nr 1, poz. 1 i z dnia 28 maja 1986 r. sygn. akt U. 1/86, OTK 1986 nr 1, poz. 2).

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności, należy stwierdzić, że na gruncie sprawy, w której sformułowano pytanie prawne, art. 10 ustawy zmieniającej wyraża zasadę bezpośredniego działania nowego prawa do czynów (zdarzeń), które miały miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów.

W powołanym wcześniej wyroku z dnia 12 maja 2009 r., w sprawie sygn. akt P 66/07, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[k]onstytucyjność zasady bezpośredniego działania nowego prawa była już kilka razy przedmiotem orzekania TK w kontekście zakazu retroaktywności prawa (...). W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że ustawodawca ma dużą swobodę wyboru sposobu rozwiązania kwestii intertemporalnych, jednak przy zachowaniu reguł, wynikających z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, czy – ogólniej rzecz biorąc – zasady państwa prawnego (...). Dlatego na bezpośrednie działanie nowej ustawy można zdecydować się tylko w sytuacji, gdy za działaniem nowego prawa przemawia ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesami jednostki (...).*

*Ocena trafności powyższego zarzutu (naruszenia zakazu retroakcji prawa – przyp. wł.) wymaga na wstępie rekonstrukcji treści zasady *lex retro non agit* jako wzorca kontroli konstytucyjności, a także wskazania kryteriów dopuszczalności ustanowienia od niej wyjątków. Kwestia ta, w różnych aspektach, była już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego, począwszy od orzeczenia z 28 maja 1986 r., sygn. U. 1/86 (OTK w 1986 r., poz. 2). Dorobek Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie został ostatnio szczegółowo podsumowany w powołanym wyroku TK w sprawie o sygn. Kp 2/08, wobec czego w tym miejscu wystarczy ograniczyć się do przypomnienia najważniejszych ustaleń dotychczasowego orzecznictwa, które mają znaczenie w niniejszej sprawie.*

Istotę zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać <na przyszłość>, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do

zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy (...). Retroaktywność należy odróżnić od retrospektywności, polegającej na nakazie zastosowania nowego prawa do stosunków prawnych (stosunków procesowych), które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków (...). W wypadku retrospektywności nowo ustanowione normy nie są bowiem stosowane do zdarzeń zaistniałych przed ich wejściem w życie, a tylko – w sposób prospektywny – modyfikują sytuację podmiotów, wprowadzając zmianę na przyszłość (...).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daninowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy);
- problem rozwiązywany przez te regulacje nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz” (op. cit.).

Przenosząc powyższe wywody Trybunału Konstytucyjnego na grunt sprawy, w której skierowano pytanie prawne, należy przede wszystkim rozważyć, czy zaskarżony art. 10 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim nakazuje bezpośrednio stosowanie przepisu Lp. 4.5 załącznika nr 3 w związku z art. 92a ust. 6 ustawy o transporcie drogowym do stanów faktycznych sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, **ma charakter retroaktywny**.

W postępowaniach prowadzonych przez właściwe organy administracji wobec osób wwożących odpady na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez wymaganego zezwolenia, z uwagi na ich działania podjęte i zakończone w czasie obowiązywania przepisu Lp. 7.5 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy, mogą wystąpić różne sytuacje:

- wszczęcie i zakończenie postępowania (włącznie z ewentualną kontrolą sądową decyzji organów administracji) przed wejściem w życie ustawy zmieniającej (to jest przed dniem 1 stycznia 2012 r.);

- wszczęcie postępowania i jego przeprowadzenie w obu instancjach administracyjnych w okresie obowiązywania przepisu Lp. 7.5 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy, ale dokonanie kontroli sądowej decyzji administracyjnej organu drugiej instancji już po wejściu w życie ustawy zmieniającej;

- wszczęcie postępowania i wydanie decyzji przez organ administracji pierwszej instancji w okresie obowiązywania przepisu Lp. 7.5 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy, ale dokonanie jej kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej przez sądy administracyjne już po wejściu w życie ustawy zmieniającej;

- wszczęcie postępowania jeszcze w okresie obowiązywania przepisu Lp. 7.5 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy, ale wydanie decyzji przez organy administracji (i ich sądowa kontrola) już po wejściu w życie ustawy zmieniającej; taka właśnie sytuacja miała miejsce w wypadku R.W., który jest stroną postępowania przed sądem

pytającym: zarzucany R.W. czyn miał bowiem miejsce w dniu września 2010 r., pierwsza decyzja organu administracji pierwszej instancji zapadła co prawda w dniu października 2011 r., ale druga decyzja tego organu została wydana w postępowaniu ponownym w dniu stycznia 2012 r., zaś decyzja organu administracji drugiej instancji w postępowaniu ponownym zapadła w dniu marca 2012 r.

Należy przyjąć, że jedynie w dwóch pierwszych wypadkach zaskarżona regulacja nie będzie miała znaczenia praktycznego, ponieważ do całego postępowania (w myśl zasady *tempus regit actum* - także w fazie sądowej) będzie miał zastosowanie przepis Lp. 7.5 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy. W dwóch kolejnych zaś - art. 10 ustawy zmieniającej nakazuje zastosowanie przepisu Lp. 4.5 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy do sytuacji, które w całości miały miejsce pod rządami ustawy o transporcie drogowym w poprzednim brzmieniu, kiedy obowiązywała regulacja Lp. 7.5 załącznika do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92 ust. 4 tej ustawy. **Wobec tego należy uznać, że retroaktywny charakter zaskarżonej regulacji nie ulega wątpliwości.**

W świetle art. 2 Konstytucji retroaktywności art. 10 ustawy zmieniającej nie można jednak uznać za uzasadnioną.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że przepis Lp. 4.5 załącznika nr 3 do ustawy o transporcie drogowym w związku z art. 92a ust. 6 tej ustawy (podobnie jak odpowiedni, poprzednio obowiązujący, przepis ustawy o transporcie drogowym) przewiduje sankcję administracyjną **w postaci kary pieniężnej.**

Skoro zatem celem postępowania administracyjnego w sprawie odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego jest poddanie obywatela sankcji w postaci kary pieniężnej, **postępowanie to ma charakter represyjny.**

Charakter represyjny oznacza, że przepisy nakładające kary pieniężne ze swej natury bliższe są prawu karnemu niż cywilnemu. W orzecznictwie, jak i w doktrynie kary pieniężne traktuje się jako formy odpowiedzialności administracyjnej za czyny, które są nazywane deliktami administracyjnymi. Są to sankcje administracyjne o charakterze represyjnym, grożące za naruszenia zakazów wynikających z przepisów prawa administracyjnego, mające dyscyplinować adresatów norm prawnych w kierunku przestrzegania przepisów prawa (*vide* na przykład - uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 1998 r., sygn. akt OPS 13/98, ONSA nr 2/1999, poz. 46; A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Sankcje administracyjne, Blaski i Cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej i M. Lewickiego, Wydawnictwo a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 657-672).

W powołanym wyroku z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „*rozdział II Konstytucji ma zastosowanie nie tylko w postępowaniach karnych w sensie stricte (...). Zawarte w tym rozdziale gwarancje odnoszą się <do wszelkich postępowañ represyjnych, tzn. postępowañ, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji> (...)*” oraz przypomniał, że „*krytyczna ocena zaskarżonej regulacji z punktu widzenia zasady lex retro non agit koresponduje z Rekomendacją nr R(91) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie sankcji administracyjnych, przyjętą przez Komitet Ministrów Rady Europy 13 lutego 1991 r. Zgodnie z tym dokumentem żadnej sankcji nie można nałożyć z racji czynu, który w czasie popełnienia nie stanowił postępowania sprzecznego z obowiązującymi normami, a jeśli odpowiednie normy naruszono w czasie, gdy obowiązywała sankcja mniej uciążliwa, później wprowadzonej sankcji surowszej nie można nakładać* (podkr. wł.), *wejście natomiast w życie*

mniej represyjnych postanowień powinno działać na korzyść osoby, co do której władza rozważa nałożenie sankcji” (op. cit.).

Niemniej jednak represyjność postępowania administracyjnego w sprawie odpowiedzialności za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego *per se* nie może stanowić wystarczającej przesłanki uznania zaskarżonej normy, przewidującej wsteczne działanie prawa, za niezgodną z art. 2 Konstytucji. Trzeba bowiem pamiętać, o czym wcześniej była mowa, że znowelizowane przepisy, do których art. 10 ustawy zmieniającej ma zastosowanie, utrzymują niektóre sankcje administracyjne na dotychczasowym poziomie, a w niektórych wypadkach nawet je łagodzą. Oznacza to, że niekiedy zastosowanie art. 10 ustawy zmieniającej może nie pogorszyć, lecz polepszyć sytuację prawną adresatów ustawy o transporcie drogowym.

Niemniej jednak w sprawie, w której skierowano pytanie prawne, zastosowanie przepisów ustawy nowej (znowelizowanej ustawy o transporcie drogowym), z uwagi na kategorię wymóg zawarty w art. 10 ustawy zmieniającej, **spowodowało niekorzystne zmiany** w sytuacji prawnej R. W. (kara pieniężna obliczona na podstawie przepisów dotychczasowych wyniosła 6000 złotych, podczas gdy kara pieniężna ustalona na podstawie przepisów ustawy zmieniającej - aż 10 000 złotych).

Trzeba dodać, że Trybunał Konstytucyjny dopuszcza, w wyjątkowych okolicznościach, pewne odstępstwa od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja jej nie jest możliwa bez dopuszczenia wstecznego działania prawa (*vide* - orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U. 1/86, op. cit.; z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt K. 7/90, OTK 1990, poz. 5; z dnia 18 października 1994 r., sygn. akt K. 2/94, OTK 1994, cz. II, poz. 36; z dnia 31 marca 1998 r., sygn. akt K. 24/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 13; z dnia 3 października 2001 r., sygn. akt K. 27/01, OTK ZU nr 7/2001,

poz. 209; z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K. 28/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 212 oraz z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07, op. cit.).

Ustawodawca, konstruując normę art. 10 ustawy zmieniającej, nie wskazał jednak, jaka wyjątkowa sytuacja (wartość konstytucyjna oceniana jako nadrzędna [ważniejsza] w stosunku do wartości chronionej zakazem retroakcji) przemawia za odstępniem od zakazu działania prawa wstecz, jak również nie wykazał, że odstępniem od zasady niedziałania prawa wstecz jest konieczne dla realizacji innej zasady konstytucyjnej, przy jednoczesnym braku możliwości realizacji tej zasady bez wstecznego działania prawa.

W uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw (Sejm VI kadencji, druk nr 4061) porzeczano jedynie na odtworzeniu treści odpowiedniego przepisu przejściowego z części normatywnej projektu (s. 15).

Tymczasem już w trakcie prac legislacyjnych nad tym projektem podnoszono, że „pewne wątpliwości może budzić proponowana treść przepisów przejściowych, które przewidują, że znowelizowane przepisy ustawy o transporcie drogowym mają znaleźć zastosowanie do postępowań administracyjnych i sądowych w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji” (*„Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie innych ustaw [druk nr 4061]”*, sporządzona w dniu 23 maja 2011 r. przez eksperta do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, s. 12).

Z kolei główny legislator Senatu, w sporządzonej w dniu 5 września 2011 r. *„Opinii do ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (druk [senatu VII kadencji - przyp. wł.] nr 1333)”* stwierdził wprost, że „[w] art. 9 (ostatecznie w art. 10 - przyp. wł.) noweli zawarto przepis przejściowy, na podstawie którego w postępowaniach w sprawie nałożenia kary pieniężnej wszczętych i niezakończonych przed dniem

wejścia w życie niniejszej ustawy, mają znaleźć zastosowanie jej przepisy. Taka konstrukcja prawna narusza zasadę *lex retro non agit* i jest dopuszczalna wyłącznie wówczas, gdy nowe przepisy są w całości korzystniejsze dla adresatów” (pkt 6 opinii).

Mając na uwadze przedstawione wyżej okoliczności należy stwierdzić, że pogorszenie sytuacji prawnej R. W. w związku z zastosowaniem przepisów nowych do stanu faktycznego zaistniałego pod rządami starych przepisów, przewidujących łagodniejszą odpowiedzialność administracyjną, stanowi naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Fakt orzeczenia kary pieniężnej, na podstawie przepisów ustawy zmieniającej, bardziej surowej niż kara pieniężna obliczona na podstawie przepisów dotychczasowych, świadczy jednoznacznie również i o tym, że naruszone zostały, wywodzone z art. 2 Konstytucji, zasady zaufania obywatela do państwa oraz ochrony praw nabytych, tym bardziej że R. W., na którego nałożono taką karę, nie miał żadnego wpływu na to, kiedy ta kara zostanie na niego nałożona przez organ administracji publicznej w drodze decyzji (wydanie pierwszej decyzji w tej sprawie nastąpiło po upływie dwunastu miesięcy od zdarzenia, natomiast ponowne rozpoznanie sprawy i wydanie drugiej decyzji w tej samej sprawie trwało niewiele ponad miesiąc).

Teza o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych wynika z ukształtowanego w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego poglądu, iż „fakt, że zdarzenie (...) miało miejsce przed wejściem w życie nowych przepisów i że decyzja (...) nakładała (...) podwyższoną opłatę drogową (obecnie karę pieniężną - przyp. wł.) [...] zgodnie z przepisami obowiązującymi w dacie, kiedy zdarzenie to miało miejsce, spowodował swoiste <nabycie prawa>. Przyjmuje się bowiem, że każde indywidualne rozstrzygnięcie, które ma znamiona rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie i kształtuje sytuację prawną strony, należy traktować jako rozstrzygnięcie, na podstawie którego strona <nabyła prawa>, nawet jeżeli to rozstrzygnięcie

nakłada na stronę określony obowiązek (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12.12.1997 r. sygn. akt III RN 92/97, OSNAPiUS 1998, nr 10, poz. 290).

W tym przypadku ustalona w decyzji na podstawie dotychczasowych przepisów określona wysokość opłaty drogowej powinna dla strony stanowić swoiste <prawo nabyte>, dające gwarancję, że nie będą miały zastosowania przepisy nowe, bardziej restrykcyjne (...)” [uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt I OPS 1/06, [http://legalis/misc.do?link=ORZ\[\] 65085529](http://legalis.misc.do?link=ORZ[] 65085529)).

Reasumując należy przyjąć, iż przepis art. 10 ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim do spraw, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem jej wejścia w życie, o nałożenie kary pieniężnej za naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego nakazuje stosować przepisy ustawy o transporcie drogowym, przewidujące wymierzenie kary pieniężnej w wysokości wyższej niż obowiązująca w chwili wystąpienia zdarzenia rodzącego odpowiedzialność administracyjną, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Powyższe powoduje, że kontrola zgodności zaskarżonego przepisu, w określonym wyżej zakresie, z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest zbędna, co oznacza, że postępowanie w tej części podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Z tych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego