



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 19. 03. 2014 r.

V.565.14.2014.TS

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	21. 03. 2014

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich dz. L. zał.

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.),

wnoszę

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

Uzasadnienie

W wyniku analizy skarg kierujących pojazdami samochodowymi osób niepełnosprawnych nadchodzących do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ujawnił się problem ograniczania przysługującego tym osobom ustawowego uprawnienia niestosowania się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym kartą parkingową, może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2. Postanowienia zamieszczone w art. 8 ust. 1 powołanej ustawy stosuje się również do kierującego pojazdem, który przewozi osobę o obniżonej sprawności ruchowej oraz do pracowników placówek zajmujących się opieką, rehabilitacją lub edukacją osób niepełnosprawnych pozostających pod opieką tych placówek (art. 8 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym).

Na mocy upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, Ministrowie Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji wydali w dniu 31 lipca 2002 r. rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1393). W myśl § 33 ust. 2 powołanego rozporządzenia, uprawniona osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym, oraz kierujący pojazdem przewożący taką osobę mogą, pod warunkiem zachowania szczególnej ostrożności, nie stosować się do zakazów wyrażonych znakami: B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39.

Przepis art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym przyznaje zatem osobom niepełnosprawnym o obniżonej sprawności ruchowej, które są posiadaczami karty parkingowej oraz kierowcom przewożącym w/w osoby niepełnosprawne pojazdami samochodowymi uprawnienie do niestosowania się do znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu i postoju, których katalog określają przepisy rozporządzenia Ministrów

Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

Wykonując upoważnienie zawarte w art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, Minister Infrastruktury wydał w dniu 3 lipca 2003 r. rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. W punkcie trzecim załącznika Nr 1 do wspomnianego rozporządzenia określone zostały warunki techniczne umieszczania pionowych znaków zakazu. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w pkt 3.1.2 „Zakres obowiązywania i sposób umieszczania znaków”, znaki B-1, B-3, B-3a, B-4, B-10, B-35, B-37, B-38 i B-39 nie dotyczą uprawnionej osoby niepełnosprawnej o ograniczonej sprawności ruchowej, kierującej pojazdem samochodowym oraz kierującego pojazdem przewożącemu taką osobę. Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o ograniczonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: „Dotyczy także niepełnosprawnych”.

Przytoczone przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa drogowego i warunków ich umieszczania na drogach stwarzają możliwość wprowadzenia organizacji ruchu, która *de facto* znosi uprawnienie do niestosowania się przez posiadaczy kart parkingowych do niektórych znaków zakazu – przyznane przez ustawodawcę na podstawie art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Wskazane regulacje stoją zatem w sprzeczności z unormowaniami ustawowymi. W związku z powyższym, pojawia się istotny z punktu widzenia praw jednostki problem, czy ustawodawca przekazał Ministrowi Infrastruktury kompetencje do uzupełnienia i zmodyfikowania w drodze aktu wykonawczego przepisów rangi ustawowej, które przyznają osobom niepełnosprawnym, legitymującym się kartą parkingową, uprawnienie do niestosowania się do niektórych znaków zakazu.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego

upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Z tak określonych w Konstytucji wymogów wynika, że:

- 1) rozporządzenie powinno być wydane w oparciu o wyraźne (a więc nieoparte na domniemaniu ani wykładni celowościowej) i precyzyjne upoważnienie wynikające z ustawy,
- 2) materia uregulowana w rozporządzeniu musi mieścić się w granicach tego upoważnienia,
- 3) wydanie rozporządzenia ma za zadanie doprowadzić do skonkretyzowania postanowień ustawy w celu umożliwienia wprowadzenia ich w życie.

Wyraźne upoważnienie do wydania rozporządzenia należy rozumieć w ten sposób, że milczenie ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiające się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowane jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Upoważnienie nie może się bowiem opierać na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych (por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06). W systemie prawa powszechnie obowiązującego nie powinno pojawić się żadne rozporządzenie, które nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i które nie służy jej wykonaniu.

Podstawową funkcją rozporządzenia jest konkretyzacja norm ustawowych w zakresie i na zasadach określonych w upoważnieniu. Wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są bowiem na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Dlatego też, co do zasady, rozporządzenie nie może w dowolny sposób uzupełniać ani modyfikować treści ustawy, nawet jeśli za takim rozwiązaniem przemawiają względy celowościowe, czy też potrzeby związane z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. W wyjątkowych sytuacjach, upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale pozwolenie to musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Zgodnie bowiem z regulacjami zawartymi w § 115 i § 116

załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), w rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym i nie można zamieszczać przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala. Rozporządzenie nie może zatem w sposób samoistny zmieniać ani uzupełniać treści norm zawartych w ustawie, a taka zmiana lub uzupełnienie jest możliwe jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. wyrok TK z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. akt U 7/06).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym, osoba niepełnosprawna o obniżonej sprawności ruchowej, kierująca pojazdem samochodowym oznaczonym kartą parkingową może nie stosować się do niektórych znaków drogowych zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2. Oznacza to, że zgodnie z wolą ustawodawcy zakres niestosowania się przez osoby niepełnosprawne posiadające kartę parkingową do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju wyznaczają przepisy rozporządzenia wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym. Tylko akt wykonawczy wydany na tej podstawie ustawowej może regulować zgodnie z wolą ustawodawcy zakres obowiązywania znaków drogowych. Czyni to - jak już wskazano - § 33 ust. 2 rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych.

Natomiast zgodnie z treścią upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, uwzględniając konieczność zapewnienia czytelności i zrozumiałości znaków i sygnałów drogowych dla uczestników ruchu drogowego, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drodze. Materia upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym dotyczy więc w zakresie dotyczącym znaków drogowych wyłącznie ich warunków technicznych oraz warunków ich umieszczania na drogach.

Nie dotyczy więc w sposób oczywisty uprawnień określonej kategorii uczestników ruchu drogowego do tego, aby stosować się bądź nie stosować się do tych znaków drogowych. Dlatego też wydając na podstawie art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym rozporządzenie minister nie posiadał umocowania do określania w nim, w jakim zakresie osoby niepełnosprawne mogą niestosować się do niektórych znaków. W rezultacie pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach w części zawierającej słowa: „Jeżeli warunki lokalne uzasadniają ujęcie zakazami wynikającymi z tych znaków również uprawnione osoby niepełnosprawne o obniżonej sprawności ruchowej, to pod znakiem należy umieścić tabliczkę z napisem: <<Dotyczy także niepełnosprawnych>>” jest niezgodny z art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, gdyż wykracza poza granice tego upoważnienia ustawowego.

Powołana powyżej treść pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia jest też niezgodna z art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym. Jak już bowiem wskazano, osoba niepełnosprawna może nie stosować się do niektórych znaków drogowych dotyczących zakazu ruchu lub postoju, w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym, a nie w zakresie określonym przepisami, o których mowa w art. 7 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym. Tymczasem wbrew wyraźnej woli ustawodawcy i treści upoważnienia ustawowego, organ wydający rozporządzenie uregulował powyższą materię w niewłaściwym akcie normatywnym.

W rezultacie kwestionowana treść pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia jest również niezgodna z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. W tym bowiem zakresie nie znajduje ona umocowania w treści upoważnienia ustawowego dotyczącego wyłącznie warunków technicznych dla znaków drogowych oraz warunków ich umieszczania na drogach. Rozporządzenie nie spełnia więc konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Nie służy ono w konsekwencji w tym zakresie wykonaniu ustawy.

Na marginesie wskazać także należy, iż kwestionowane przepisy rozporządzenia wprowadzają możliwość stosowania tabliczki z napisem „Dotyczy także

niepełnosprawnych”, której nie przewiduje rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie znaków i sygnałów drogowych. W przepisach wspomnianego rozporządzenia zamieszczonych w § 15-34, wskazano rodzaje tabliczek, które mogą być zainstalowane pod znakami zakazu, zaś ich nazwy i wzory graficzne zamieszczono w załączniku do rozporządzenia. Wśród wspomnianych tabliczek nie została wymieniona tabliczka, o której mowa w zaskarżonych przepisach. W świetle przepisów określających znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, tabliczka z napisem „Dotyczy także niepełnosprawnych” nie jest zatem dopuszczalnym elementem znaku drogowego. Przepisy rozporządzenia określające zasady stosowania przedmiotowej tabliczki są więc sprzeczne z Konstytucją, bowiem wprowadzają możliwość ograniczania prawa obywateli do korzystania z dobra publicznego, jakim jest droga, za pomocą znaku, który nie jest znakiem drogowym obowiązującym w ruchu drogowym.

Przedstawione uwagi uzasadniają zarzut, że pkt 3.1.2 załącznika Nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach w kwestionowanym zakresie jest niezgodny z art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich