



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 24 lipca 2017 r.

PK VIII TK 55.2016

K 49/15

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	25. 07. 2017
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rady Gminy Kobylnica o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 1, art. 2 oraz art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz.U. poz. 1335) - z Preambułą, art. 5, art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. - Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.) - z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych - z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

- na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) -

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 129b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. - Dz. U. z 2017, poz. 128 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym i ustawy o strażach gminnych (Dz. U., poz. 1335) - w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje przyznania strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących, jest zgodny z art. 5, art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP;

2) art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz.U. poz. 1335) w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. - Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

3) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) postępowanie podlega umorzeniu - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kobylnica (dalej: Wnioskodawca lub Rada Gminy) zakwestionowała zgodność art. 1 i art. 2 oraz - przedstawionych w postaci związkowej - art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym i ustawy o strażach gminnych (Dz.U. poz. 1335; dalej: ustawa zmieniająca) z Preambułą, art. 5, art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Ponadto, przedmiotem kontroli zgodności z art. 2 Konstytucji RP Wnioskodawca uczynił - przedstawione związkowo - art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej, a także - również ujęte związkowo - art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej oraz art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.; dalej: ustawa o drogach publicznych).

Petitum wniosku zostało drobiazgowo rozbudowane przez Wnioskodawcę do 9 punktów, w których Rada Gminy w charakterze przepisów kwestionowanych wskazała oddzielnie każdą jednostkę redakcyjną art. 1 ustawy zmieniającej oraz pozostałe dwa art. tej ustawy – ujęte związkowo - odnosząc je - w punktach 1-7 - do tych samych wzorców kontroli konstytucyjnej, zaś w punktach 8 i 9 - do zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP.

Wnioskodawca zaskarżył zatem treść całej ustawy zmieniającej - która składając się z trzech artykułów - nowelizuje ustawę z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (t.j. - Dz. U. z 2017 r., poz. 128 ze zm.; dalej: ustawa - Prawo o ruchu drogowym) oraz ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (t.j. - Dz. U. z 2016 r., poz. 706 ze zm.; dalej: ustawa o strażach gminnych).

Zgodnie z art. 1 ustawy zmieniającej wprowadzone zostały zmiany do art. 129b, art. 129g i art. 129h ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

I tak, w wyniku nowelizacji przepisu art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym strażnicy gminni (miejscy) zostali pozbawieni uprawnień do:

- „[...] wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec kierującego pojazdem [...] naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego” (art. 129b ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej - przepis ten w wyniku nowelizacji został zmieniony);

- „[...] używania urządzeń rejestrujących [...]” (art. 129b ust. 3 pkt 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej - przepis ten w wyniku nowelizacji został uchylony);

- dokonywania „[...] 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” (art. 129b ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej - przepis ten w wyniku nowelizacji został uchylony).

Z kolei, na skutek zmiany przepisu art. 129g ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym usunięto z jego treści odwołanie do uchylonego art. 129b ust. 3 pkt 3 tej ustawy - dotyczącego używania urządzeń rejestrujących przez strażników gminnych (miejskich) - pozostawiając Inspekcji Transportu Drogowego dotychczasowe uprawnienia do ujawniania „[...] za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych następujących naruszeń przepisów ruchu drogowego: przekraczania dopuszczalnej prędkości, niestosowania się do sygnałów świetlnych [...]” (art. 129g ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym w

brzmieniu zarówno przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, jak i w brzmieniu obecnym).

W wyniku nowelizacji art. 129h ustawy - Prawo o ruchu drogowym uchylono pkt 4 ust. 5 tego artykułu, którego brzmienie było następujące: „*Minister właściwy do spraw transportu [...] 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*”.

Zgodnie z art. 2 ustawy zmieniającej, znowelizowany został przepis art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych dotyczący obowiązku prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji „*[...] urzędzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego [...]*” (art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej - przepis ten w wyniku nowelizacji został zmieniony).

W art. 3 ustawy zmieniającej ustawodawca określił natomiast, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych - połączony funkcjonalnie w *petitum* z art. 1, art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej - nie był przedmiotem nowelizacji w ustawie zmieniającej. Przepis ten został dodany do ustawy o drogach publicznych w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466) i posiada następujące brzmienie: „*Dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń 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.”

W uzasadnieniu wniosku - w odniesieniu do przedmiotu kontroli - Rada Gminy wskazała, że przedstawione powyżej zmiany normatywne powodują, iż straże gminne (miejskie) tracą uprawnienia do posługiwania się urządzeniami rejestrującymi z tego względu, że:

- nadanie w części nowego brzmienia art. 129b i art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym pozbawia straże gminne możliwości korzystania z tych urządzeń „[...] w istocie przez pozostawienie kompetencji ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących wyłącznie w gestii Inspekcji Transportu Drogowego [...]” (wniosek, str. 9);
- nadanie w części nowego brzmienia art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy o stażach gminnych „[...] >>usuwa<< z zakresu wyposażenia straży gminnych urządzenia ujawniające i rejestrujące naruszenia przepisów ruchu drogowego [...]” (wniosek, str. 9).

Ponadto, Wnioskodawca wskazał, że określony przez ustawodawcę okres *vacatio legis* powoduje, iż Rada Gminy „ma niespełna cztery miesiące na dostosowanie się do skutków prawnych Ustawy” (wniosek, str. 10).

Zakwestionowane zmiany normatywne wpływają także - zdaniem Wnioskodawcy - na treść art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych, „czyniąc ten przepis pustym” (wniosek, str. 10).

We wniosku Rada Gminy wskazała szereg wzorców kontroli konstytucyjnej, tj.: zasadę pomocniczości oraz zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (Preambuła do Konstytucji RP), obowiązek

zapewniania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa obywateli (art. 5 Konstytucji RP), zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji), uprawnienie samorządu terytorialnego do wykonywania istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji), prawo własności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji), zasadę „odpowiedniości” (adekwatności) udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji), a także - wywodzone z art. 2 Konstytucji RP - zasady pochodne: odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony interesów w toku oraz przyzwoitej legislacji.

Uzasadniając zarzuty niezgodności zakwestionowanych przepisów ze wskazanymi w *petitum* wzorcami kontroli konstytucyjnej, Wnioskodawca w pierwszej kolejności podkreślił, iż - z uwagi na to, że pozbawienie straży gminnych (miejskich) możliwości ujawniania i rejestrowania naruszeń przepisów prawa o ruchu drogowym za pomocą urządzeń rejestrujących stanowi sumę zaskarżonych unormowań - „[...] zarzuty oraz ich uzasadnienie będą [...] odnosiły się na zasadzie >>kopiuj-wklej<< do każdego ze skarżonych przepisów” (wniosek, str. 22).

Niezgodność zakwestionowanych przepisów z zasadą pomocniczości, art. 15 ust. 1 Konstytucji i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP Wnioskodawca uzasadnił zatem łącznie, wskazując, że „[...]Konstytucja nakazuje poszerzać zakres uprawnień jednostek samorządu terytorialnego, co do zasady zakazując tychże kompetencji ograniczanie [...] zaskarżone unormowania cechuje zupełna arbitralność władzy ustawodawczej w ograniczaniu kompetencji gminnych” (wniosek, str. 23) oraz że „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 wolą >>przejęcia<< od gmin przypadających im dochodów publicznych” (wniosek, str. 25). W tej części uzasadnienia Rada Gminy odwołała się również do stanowiska Rady Ministrów

do projektu ustawy zmieniającej, w świetle którego działania straży gminnych przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach. Wnioskodawca przytoczył jednocześnie za Radą Ministrów dane statystyczne przedstawiające zmniejszenie liczby wypadków na polskich drogach w latach 2011 - 2013. Rada Gminy przywołała również stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego, które także zostały sporządzone na potrzeby procesu legislacyjnego związanego z ustawą zmieniającą i w których wyrażono wątpliwości dotyczące pozbawienia straży gminnych (miejskich) uprawnień do kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych Wnioskodawca ponownie odwołał się do stanowisk Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego, dodając jedynie, że *„uregulowania Ustawy nie będą [...] służyły sprawności działania instytucji publicznych. Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek przepisów przejściowych w zakresie przejęcia przedmiotowych urządzeń rejestrujących przez ITD (Inspekcję Transportu Drogowego – przypis własny), nie zabezpiecza też żadnych środków finansowych na przystosowanie wspomnianych fotoradarów do pracy w systemie prowadzonym przez ten organ”* (wniosek, str. 27).

Uzasadnienie naruszenia wzorca wynikającego z art. 5 Konstytucji RP - zapewniania przez władze Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa obywateli - zostało sporządzone przez Wnioskodawcę na, zapowiedzianej przez Niego, zasadzie *„kopiuj-wklej”* z uzasadnienia zarzutu naruszenia zasady pomocniczości, art. 15 ust. 1 Konstytucji i art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Rada Gminy przywołała bowiem, po raz kolejny, stanowisko Rady Ministrów wraz z danymi statystycznymi oraz stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prokuratora Generalnego, dodając, iż *„motywy towarzyszące uchwaleniu Ustawy miały charakter wyłącznie pekuniarny [...]”* (wniosek, str. 27) oraz że

„działania ustawodawcy były nakierowane w istocie na zmniejszenie stopnia bezpieczeństwa publicznego [...]” (wniosek, str. 28).

Z kolei, uzasadniając naruszenie prawa własności jednostek samorządu terytorialnego, o którym stanowi art. 165 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, Wnioskodawca wskazał, że *„[...] przedmiotowa ustawa w istocie pozbawia gminy [...] podstawowych elementów przysługującego im wobec przedmiotowych urzędzeń prawa własności. Po pierwsze bowiem, pozbawia je możliwości korzystania z tych urzędzeń [...]. Po drugie, gminy tracą możliwość czerpania ewentualnych korzyści związanych z tymi urzędzeniami [...]. W końcu, po trzecie gminy straciły faktyczną możliwość rozporządzenia tymi urzędzeniami poprzez ich zbycie [...]” (wniosek, str. 30).* Ponadto - w ocenie Wnioskodawcy - *„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” (wniosek, str. 31).*

Zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z zasadą „odpowiedniości” (adekwatności) udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP) Wnioskodawca oparł na twierdzeniu, iż, zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 2 i pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. - Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym), zadaniami własnymi gmin są w szczególności sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, a także porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, zaś jednym z podstawowych źródeł finansowania tych zadań były grzywny nałożone za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione przy użyciu urzędzeń rejestrujących. I, jak dalej argumentował, *„[...] ustawodawca*

w całości wyrugował [...] określone źródło dochodów gmin, lecz bez jakiegokolwiek modyfikacji w zakresie wspomnianych zadań” (wniosek, str. 32). „Ustawa pozbawiając gminy istotnych dochodów, które były [...] przeznaczane na utrzymanie dróg gminnych we właściwym stanie, w żaden sposób nie zmodyfikowała reguł odpowiedzialności deliktowej ponoszonej przez te jednostki samorządu terytorialnego” (wniosek, str. 33).

Naruszenie przez przepisy ustawy zmieniającej odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony interesów w toku Rada Gminy uzasadniła natomiast tym, że okres niespełna czterech miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy zmieniającej do dnia jej wejścia w życie jest zbyt krótki, aby w tym czasie organy gminy Kobylnica mogły podjąć działania inne niż kontrola ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących, które służyłyby utrzymaniu dotychczasowego bezpieczeństwa na drogach.

Według Wnioskodawcy, wskazane w *petitum* przepisy naruszają również zasadę przyzwoitej legislacji z uwagi na to, że choć ustawa zmieniająca zupełnie usunęła z porządku prawnego uprawnienie straży gminnych (miejskich) do kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, nie zostały podjęte żadne prace legislacyjne zmierzające do zmiany art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych, który stanowi o przeznaczaniu dochodów uzyskanych z grzywien nakładanych za naruszenie przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących na realizację zadań związanych z infrastrukturą drogową oraz poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nieprawidłowe działanie ustawodawcy w tym zakresie powoduje - zdaniem Wnioskodawcy - że przepis art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych „[...] stanie się przepisem pustym” (wniosek, str. 34). Zdaniem Rady Gminy, doszło także „[...] do pominięcia prawodawczego polegającego na braku uchwalenia przepisów przejściowych, a miast tego przyjętą w jej ocenie niekonstytucyjną technikę wydrążenia obowiązujących przepisów z rzeczywistej treści” (wniosek., str. 34-35).

Przechodząc do oceny formalnoprawnej wniosku, wskazać należy, że podlegał on wstępnemu rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym, przez Trybunał Konstytucyjny, który po analizie dopuszczalności kontroli kwestionowanych we wniosku przepisów, postanowieniem z dnia 28 grudnia 2015 r. (sygn. Tw 20/15), nadał mu dalszy bieg. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał stwierdził, że Rada Gminy wykazała, iż kwestionowane przepisy dotyczą spraw objętych zakresem działania Wnioskodawcy, a Wnioskodawca prawidłowo określił przedmiot kontroli i wzorce kontroli, jak również uzasadnił sformułowane we wniosku zarzuty. Trybunał Konstytucyjny jednocześnie uznał, że należało pogrupować i uporządkować wskazane w *petitum* przepisy.

Zauważyć jednakże w tym miejscu trzeba, że przedmiotem kontroli Wnioskodawca uczynił przepisy ustawy zmieniającej (nowelizującej ustawy: Prawo ruchu drogowym oraz o strażach gminnych). Wniosek został bowiem złożony przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a zatem w ówczesnym stanie prawnym przedmiot zaskarżenia nie mógł zostać inaczej określony. Ustawa zmieniająca weszła jednak w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., a znowelizowane nią przepisy ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych stały się częścią porządku prawnego.

W tym stanie rzeczy należy rozważyć, czy nie zachodzi konieczność dokonania korekty wskazanego przez Wnioskodawcę przedmiotu kontroli. Określenie, czy przedmiotem zaskarżenia są przepisy zmieniające (formalne), czy przepisy zmieniane (merytoryczne) ma bowiem istotne znaczenie z punktu widzenia skutków ewentualnego stwierdzenia ich niezgodności z Konstytucją. Inne bowiem argumenty są istotne przy badaniu zasadności zarzutów dotyczących przepisów zmieniających, a inne przy badaniu zasadności zarzutów dotyczących przepisów zamienianych. W pewnym bowiem uproszczeniu można rzec, że przepisy zmieniające, po spełnieniu swej roli, tj. po dokonaniu stosownych „operacji” na przepisach zmienianych, pozostają

w systemie prawa jedynie jako *sui generis* symbol dokonanych zmian. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego możliwe jest jednak objęcie kognicją Trybunału przepisów zmieniających, z uwagi na to, iż jest to jedyna droga do zbadania prawidłowości procesu legislacyjnego i dochowania kompetencji prawodawczej. Badanie konstytucyjności przepisów zmieniających dotyczy więc jedynie sformułowanych wobec nich zarzutów proceduralnych. W sytuacji zaś, gdy przepisom zmieniającym stawiane są zarzuty odnoszące się do *meritum* zmian wprowadzonych przez te przepisy, przedmiotem kontroli powinny być wyłącznie przepisy zmieniane (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26; z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, uznać należy, iż zarzuty wniosku i ich uzasadnienie wskazują, że, w głównej mierze, intencją Wnioskodawcy było zakwestionowanie znowelizowanych ustawą zmieniającą przepisów art. 129b, art. 129g i art. 129h ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz art. 9a ustawy o strażach gminnych (przepisów merytorycznych). Rada Gminy stawia jednak ustawie zmieniającej również zarzuty proceduralne dotyczące niezachowania odpowiedniej *vacatio legis* i ochrony interesów w toku (art. 3 ustawy zmieniającej) oraz przyzwoitej legislacji (art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy zmieniającej w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych), kwestionując tym samym również przepisy formalne.

W myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, należałoby zatem przyjąć, że przedmiotem kontroli w istocie są art. 129b, art. 129g i art. 129h ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz art. 9a ustawy o strażach gminnych, w brzmieniu nadanym tym przepisom odpowiednio przez art. 1 i art. 2 ustawy zmieniającej (przepisy merytoryczne), a także art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy

zmieniającej w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz art. 3 ustawy zmieniającej (przepisy formalne).

W odniesieniu do kwestionowanych przepisów merytorycznych zauważyć jednak należy, że argumentacja Rady Gminy Kobylnica w całości koncentruje się na art. 129b i art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Wnioskodawca nie podniósł natomiast żadnych argumentów odnośnie do art. 129h ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w którym - w wyniku nowelizacji - uchylono ust. 5 pkt 4 określający delegację dla Ministra właściwego do spraw transportu do wydania rozporządzenia dotyczącego szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych czynności z zakresu ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów. Przepis ten, poza przytoczeniem jego brzmienia, nie jest w ogóle omawiany w treści wniosku przez Radę Gminy.

Podobnie, Wnioskodawca nie przytoczył argumentów w odniesieniu do art. 9a ustawy o strażach gminnych, według którego - po nowelizacji - zwolniono strażę gminne z obowiązku prowadzenia ewidencji urządzeń rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego. Wydaje się, że przepis ten został przytoczony jedynie jako kontekst wprowadzonej reformy - Rada Gminy odniosła się bowiem do niego, wskazując jedynie, iż w wyniku jego nowelizacji „*usuwa*” się z wyposażenia straży gminnych urządzenia ujawniające i rejestrujące naruszenia przepisów ruchu drogowego (wniosek, str. 9).

W świetle powyższego, rozpoznanie wniosku w zakresie przepisów art. 129h ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz art. 9a ustawy o strażach gminnych nie jest dopuszczalne z uwagi na brak jakiegokolwiek odniesienia się do tych przepisów w treści uzasadnienia wniosku.

Przedmiotem kontroli - w zakresie zaskarżonych przepisów merytorycznych - mogłyby być więc jedynie art. 129b i art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

W odniesieniu do przepisu art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym należy jednak zauważyć, że akt normatywny, kwestionowany we wniosku pochodzącym od organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, musi dotyczyć spraw objętych zakresem jego działania (art. 191 ust. 2 Konstytucji). Zwrot „zakres działania” wskazuje, że chodzi o wynikającą z norm prawnych sferę możliwości działania, w ramach której jednostka samorządu terytorialnego realizuje zadania, kompetencje i uprawnienia (zob. A. Mączyński, J. Podkowik, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz, Art. 87-243*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, komentarz do art. 191, str. 1240). Musi to też być taka sprawa, która pozwala utożsamić cel wystąpienia z wnioskiem z istotnymi cechami podmiotu, któremu taką ograniczoną legitymację Konstytucja przyznaje (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. akt K. 28/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 263).

Mając powyższe na uwadze, trudno uznać, że kwestionowany przez Wnioskodawcę przepis art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym dotyczy zakresu działania Rady Gminy Kobylnica. W ramach tego przepisu - zarówno po nowelizacji, jak i przed wejściem w życie ustawy zmieniającej - Rada Gminy nie realizowała bowiem swych zadań czy też kompetencji i uprawnień. Przepis art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym stanowi bowiem o uprawnieniu Inspekcji Transportu Drogowego do ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących naruszeń przepisów ruchu drogowego. Jedynym odniesieniem do uprawnień jednostki samorządu terytorialnego w tym kwestionowanym przepisie - przed wejściem w życie ustawy zmieniającej - było odwołanie do art. 129b ust. 3 pkt 3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, który przyznawał strażnikom gminnym (miejskim) uprawnienie do używania urządzeń rejestrujących. Samo odwołanie do przepisu,

który dotyczył spraw objętych zakresem działania jednostki samorządu terytorialnego, nie powodowało jednak, że w ramach art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym jednostka ta nabywała zdania, uprawnienia, czy kompetencje.

Tym samym, rozpoznanie wniosku odnośnie do przepisu art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym również nie jest dopuszczalne, gdyż przepis ten nie dotyczy spraw objętych zakresem działania Rady Gminy Kobylnica.

Wobec powyższego - na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK) - postępowanie w opisanym powyżej zakresie podlega umorzeniu - ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z tych względów, przedmiotem kontroli merytorycznej, w ramach niniejszego wniosku, mogłyby być jedynie art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej - w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących, a także art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy zmieniającej w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych oraz art. 3 ustawy zmieniającej.

Merytoryczne odniesienie się do treści wskazanych powyżej przepisów poprzedzić należy jednak przypomnieniem, że w myśl zasady domniemania konstytucyjności ustawy, która obowiązuje w polskim systemie prawnym, to na podmiocie, który inicjuje postępowanie przed Trybunałem, spoczywa ciężar dowodu, że przepis jest niezgodny z Konstytucją. Dlatego też - zgodnie

z art. 47 ust. 1 pkt 6 u.o.t.p.TK - od podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji RP, wymaga się, aby wniosek zawierał uzasadnienie, którego elementami składowymi - zgodnie z ust. 2 art. 47 u.o.t.p.TK - są: przywołanie treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią; przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią; określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności; wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w tej materii również konsekwentnie wskazuje na obowiązek precyzyjnego uzasadnienia stawianych aktowi normatywnemu zarzutów niekonstytucyjności. I tak, w uzasadnieniu postanowienia z dnia 21 stycznia 2015 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„[...]wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w petitum wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za >>uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie<< w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. >>Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny<< (wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez inicjatora postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego*

(adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli” (sygn. K 13/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 8).

Wśród licznych zarzutów skierowanych do art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej, Wnioskodawca sformułował zarzuty naruszenia zasady pomocniczości (Preambuła do Konstytucji RP), decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP), uczestniczenia przez samorząd terytorialny w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (Preambuła do Konstytucji RP).

Naruszenie powyższych wzorców konstytucyjnych nie zostało jednak właściwie uzasadnione przez Radę Gminy w odniesieniu do przedmiotu kontroli. Wnioskodawca, kierując się bowiem wyznaczoną przez siebie regułą, że „[...] zarzuty oraz ich uzasadnienie będą odnosiły się na zasadzie >>kopiuj – wklej” do każdego ze skarżonych przepisów” (wniosek, str. 22), nie przedstawił - w zakresie wymienionych wzorców kontroli konstytucyjnej - argumentów lub dowodów na poparcie zarzutów niekonstytucyjności, które byłyby odpowiednimi do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Przedstawiając łączną argumentację dotyczącą naruszenia przez zakwestionowane przepisy zasady pomocniczości (Preambuła do Konstytucji RP), zasady decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP), a także uprawnienia samorządu terytorialnego do wykonywania istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP), Wnioskodawca przywołał bowiem stanowisko Rady Ministrów wraz z danymi statystycznymi o liczbie wypadków drogowych w latach 2011-2013 oraz stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego do projektu ustawy zmieniającej, których nie można w żaden sposób powiązać ze wskazanymi powyżej wzorcami. Jedyna więc argumentacja dotycząca wskazanych powyżej wzorców kontroli konstytucyjnej znalazła się w twierdzeniach Wnioskodawcy,

że „[...]Konstytucja nakazuje poszerzać zakres uprawnień jednostek samorządu terytorialnego, co do zasady zakazując tychże kompetencji ograniczanie [...] zaskarżone unormowania cechuje zupełna arbitralność władzy ustawodawczej w ograniczaniu kompetencji gminnych” (wniosek, str. 23) oraz że „centralizacja uprawnień władczych w zakresie postępowania się fotoradarami była motywowana tylko i wyłącznie czynnikami ekonomicznymi, i to bynajmniej nie nakierowanymi na efektywniejszą gospodarkę finansową, lecz tylko i wyłącznie wolą >>przejęcia<< od gmin przypadających im dochodów publicznych” (wniosek, str. 25). Twierdzeń tych nie można jednak traktować jako argumentacji wystarczającej do uwzględnienia w toku kontroli konstytucyjności kwestionowanego przepisu.

Jednocześnie, w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, jedynie na marginesie zauważyć należy, że zasada uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej może podlegać ograniczeniom. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „[...] zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiana absolutnie, to znaczy w ten sposób, że samorząd może działać tam wszędzie, gdzie uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych. Ustawodawca może dojść do wniosku, że ze względu na wagę sprawy i jej ogólnopaństwowe znaczenie niektóre problemy np. z zakresu ochrony środowiska powinny należeć do kompetencji organów administracji rządowej po to, aby można było prowadzić w tym zakresie jednolitą politykę w skali państwa. Nie wyłącza to przecież kompetencji organów samorządu w innych licznych sprawach w tej dziedzinie, których ustawy nie zastrzegają na rzecz organów administracji rządowej [...]” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2006 r., sygn. K 23/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 62).

Wnioskodawca nie uzasadnił również prawidłowo zarzutu niezgodności zakwestionowanych przepisów z zasadą rzetelności i sprawności działania

instytucji publicznych (Preambuła do Konstytucji RP). Nie można bowiem uznać za odpowiednie uzasadnienie naruszenia tego wzorca konstytucyjnego ponownego przytoczenia stanowisk Rady Ministrów, Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego oraz Prokuratora Generalnego do projektu ustawy zmieniającej, a także jedyne twierdzenie, że *„uregulowania Ustawy nie będą [...] służyły sprawności działania instytucji publicznych. Ustawa nie przewiduje jakichkolwiek przepisów przejściowych w zakresie przejęcia przedmiotowych urzędzeń rejestrujących przez ITD (Inspekcję Transportu Drogowego – przypis własny), nie zabezpiecza też żadnych środków finansowych na przystosowanie wspomnianych fotoradarów do pracy w systemie prowadzonym przez ten organ”* (wniosek, str. 27). Podkreślić przy tym należy, że przytoczona argumentacja Wnioskodawcy, iż zaskarżone przepisy ustawy nie przewidują jakichkolwiek przepisów przejściowych w zakresie przejęcia urzędzeń rejestrujących przez Inspekcję Transportu Drogowego, a także środków na przystosowanie ich do pracy w systemie prowadzonym przez ten organ, nie może zostać rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny również z tego powodu, że jest związana z ewentualnymi działaniami Inspekcji Transportu Drogowego i nie dotyczy *„zakresu działania”* Wnioskodawcy.

Podobnie jak przedstawione powyżej zarzuty do art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, należy ocenić zarzut naruszenia przez art. 3 ustawy zmieniającej wymogu odpowiedniej *vacatio legis* i zasady ochrony interesów w toku. Wnioskodawca także i tutaj nie przytoczył odpowiednich argumentów, które pozwalałyby poddać zaskarżony przepis kontroli konstytucyjnej. Wskazał bowiem jedynie, iż okres niespełna czterech miesięcy od ogłoszenia ustawy do dnia wejścia jej w życie jest stanowczo zbyt krótki, aby organy Gminy Kobylica podjęły inne kroki mające na celu utrzymanie dotychczasowego poziomu bezpieczeństwa na drogach. W tym okresie - zdaniem Wnioskodawcy - nie może tego uczynić również Inspekcja Transportu Drogowego.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swym orzecznictwie sens instytucji *vacatio legis*, wskazując, iż polega ona na zapewnieniu obywatelom odpowiedniego czasu na zaznajomienie się z nowymi przepisami prawnymi oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje. Trybunał wskazywał, iż „odpowiedniość” *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania swoimi prawami z uwzględnieniem treści nowych przepisów. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; z 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98).

Wnioskodawca, stawiając zarzut naruszenia odpowiedniej *vacatio legis*, nie wyjaśnił w żaden sposób, jakie działania, związane z dostosowaniem się do wymagań wprowadzonych przez ustawę zmieniającą, miałyby zostać podjęte przez Radę Gminy w okresie po ogłoszeniu tej ustawy i jaki wpływ na te działania miał - zbyt krótki, zdaniem Wnioskodawcy - czteromiesięczny okres *vacatio legis*.

Przytoczona przez Wnioskodawcę argumentacja, że w okresie czteromiesięcznego *vacatio legis* odpowiednich kroków, mających na celu utrzymanie dotychczasowego poziomu bezpieczeństwa na drogach nie może podjąć również Inspekcja Transportu Drogowego, także nie może zostać rozpoznana przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż - jak już wyżej wskazano - związana jest z ewentualnymi działaniami Inspekcji Transportu Drogowego i nie dotyczy „zakresu działania” Wnioskodawcy.

Z tych względów, postępowanie w zakresie kontroli zgodności:

- a) przepisu art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej, z zasadą pomocniczości, zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (Preambuła do Konstytucji RP), zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadą uczestniczenia przez samorząd terytorialny w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP);**
- b) przepisu art. 3 ustawy zmieniającej - z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą odpowiedniej *vacatio legis* i zasadą ochrony interesów w toku;
- podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

W rezultacie, art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej - w zakresie, w jakim nie przyznaje strażnikom gminnym (miejskim) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących - może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zgodności z wzorcami z art. 5, art. 165 ust. 1 zdanie drugie i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Kontroli Trybunału Konstytucyjnego z - wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP - zasadą przyzwoitej legislacji może z kolei podlegać art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy zmieniającej w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Przechodząc do oceny konstytucyjności wskazanych przepisów, przypomnieć należy, że art. 5 Konstytucji RP, w myśl którego *„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”, określa podstawowe cele państwa polskiego i ma charakter przepisu programowego wymagającego „[...]od wszelkich czynników władzy publicznej włączenia się, za pomocą wszystkich posiadanych przez nie kompetencji, we wskazane tam działania” (P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, [red.] L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, str. 231). Wnioskodawca uzasadnił przywołanie tego przepisu w charakterze wzorca kontroli konstytucyjnej tym, że „pozycja ustrojowa gmin jest dwójaka - 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” (wniosek, str. 14).

Zgodzić należy się z Wnioskodawcą, że, w istocie, „uczestniczenie” przez samorząd terytorialny w sprawowaniu władzy publicznej, określone w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, nadaje wspólnocie samorządu terytorialnego charakter podmiotu władczego, a jej działalność polega nie tylko na dysponowaniu elementami tego władztwa, ale też na ponoszeniu, w sensie ogólnopolitycznym, odpowiedzialności za stan realizacji części zadań publicznych. Zgodnie też z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Na potwierdzenie zarzutu naruszenia przez art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym obowiązku zapewnienia przez władze publiczne bezpieczeństwa obywateli - wynikającego z art. 5 Konstytucji RP - Wnioskodawca przywołał, jak już wyżej wskazano, stanowisko Rady Ministrów zawierające dane statystyczne o liczbie wypadków drogowych w latach 2011-

2013, na podstawie których Rząd przyjął, iż działania straży gminnych w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach, a także stanowiska Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego i Prokuratora Generalnego wyrażające wątpliwości dotyczące pozbawienia straży gminnych (miejskich) uprawnień do kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, również w aspekcie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Zauważyć należy, że zapewnienie bezpieczeństwa na polskich drogach jest procesem od wielu lat realizowanym przez władze publiczne. Kluczowe dla tego procesu są jego długofalowość oraz oparcie wprowadzanych rozwiązań, w tym rozwiązań prawnych, na empirycznie udowodnionych danych. Czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo na drogach jest bowiem wiele. Wśród najważniejszych wymieniana jest właściwa infrastruktura drogowa, odpowiednia edukacja, skuteczny system egzekwowania od kierowców odpowiednich zachowań - w tym, w szczególności, w zakresie przestrzegania przepisów ruchu drogowego - oraz nadzór wykonywany przez odpowiednie służby. Kontrola ruchu drogowego za pomocą urządzeń rejestrujących stanowi fragment - choć niekwestionowany - podejmowanych przez władze publiczne działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa na polskich drogach. Podkreślić jednak należy, że nie zebrano dotąd empirycznie udowodnionych danych, które jednoznacznie wskazywałyby, że na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym zasadniczy wpływ miało używanie fotoradarów.

W odniesieniu do przedstawionych we wniosku danych statystycznych odnotować także należy, że straż gminna (miejska) uprawniona była - uchylonym ust. 4 art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym - do wykonywania czynności z użyciem urządzeń rejestrujących w obszarze zabudowanym dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Przywołane zaś za Radą Ministrów dane dotyczą zdarzeń drogowych w skali całego kraju na wszystkich polskich

drogach, co czyni niemożliwym wywiedzenie, w jakim stopniu wpływ na wskazane dane miały kontrole ruchu drogowego prowadzone na terenie zabudowanym przez straże gminne (miejskie), przy użyciu fotoradarów.

Stwierdzić również należy, że strażnicy gminni (miejscy) nie byli jedyną formacją uprawnioną do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących. Uprawnienia dotyczące używania fotoradarów nadal realizowane są przez Policję i Inspekcję Transportu Drogowego.

I tak, warto podkreślić, iż w tym okresie, w którym weszła w życie ustawa zmieniająca - pozbawiająca straże gminne uprawnień do kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów w obszarze zabudowanym - zmieniony został - ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 541 ze zm.) - art. 135 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, poprzez dodanie do jego treści uprawnienia do zatrzymania przez policjanta prawa jazdy, w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Dalszą konsekwencją przekroczenia prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym jest – w myśl art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2016 r., poz. 627 ze zm.), który również został zmieniony ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw – wydana przez starostę decyzja administracyjna o zatrzymaniu prawa jazdy.

Ponadto podnieść należy, iż wobec straży gminnych (miejskich) Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła istotne zarzuty dotyczące postępowania związanego z prowadzeniem kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących. Zgodnie z informacją Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 lipca 2014 r., *„brak jest podstaw do stwierdzenia, że użycie tych urządzeń przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomowi bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK ujawniła w trakcie kontroli, że strażnicy gminni dokonywali często kontroli w miejscach niezgodzonych z Policją lub rozpoczynali służbę w miejscach*

uzgodnionych, by przenieść się w miejsce inne niż uzgodnione, niezagrożone wypadkami. NIK zwróciła też uwagę na fakt, że wybór wielu miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprowadziły przestrzegaly wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych, a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono również analiz porównawczych, w ramach których możliwe byłoby zweryfikowanie osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach” (wyniki kontroli Bezpieczeństwo ruchu drogowego, sygn. KPB-4101-03-00/2013, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/148/2014/KPB/>, str. 22)

Reasumując, stwierdzić należy, że przywołana przez Wnioskodawcę argumentacja, oparta zasadniczo o dane statystyczne o poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym w okresie 2011-2013, nie daje podstaw do jednoznacznego przyjęcia, że pozbawienie straży gminnych (miejskich) uprawnienia do kontroli ruchu drogowego wpłynęło na zmniejszenie bezpieczeństwa obywateli. Sprawowanie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów przez straże gminne (miejskie) było bowiem elementem całego systemu działań podejmowanych przez władze publiczne w celu poprawy bezpieczeństwa na drogach polskich. Ustawodawca, usuwając ten element kontroli ruchu drogowego z porządku prawnego, pozostawił inne - obowiązujące - oraz wprowadził nowe rozwiązania mające na celu poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Celowość i trafność rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę w tym zakresie nie może być jednak przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Ocena Trybunału może dotyczyć jedynie tego, czy przyjęte

w ustawie - Prawo o ruchu drogowym rozwiązania, które nie przewidują uprawnień do kontroli ruchu drogowego przez strażników gminnych (miejskich), są zgodne z konstytucyjnym obowiązkiem zapewniania przez władze publiczne bezpieczeństwa obywateli.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że przepis art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej – w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania strażnikom gminnym (miejskim) uprawnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących – jest zgodny z art. 5 Konstytucji RP.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP, zgodnie z treścią którego jednostkom samorządu terytorialnego przysługują „[...] *prawo własności i inne prawa majątkowe*”, przypomnieć należy, iż własność jest podstawową gwarancją podmiotowości i samodzielności samorządu terytorialnego (zob. M. Masternak – Kubiak, Komentarz do art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, LEX 2014; D. Bach – Golecka, [w:] *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz, Art. 87-243*, Wydawnictwo CH BECK, Warszawa 2016, str. 899). W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż zwrot „*prawo własności i inne prawa majątkowe*” odnosi się do pojęcia mienia w rozumieniu art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jednolity – Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.). Takie rozumienie art. 165 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP zostało również zaprezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 12 kwietnia 2000 r. o sygn. K 8/98, „[w]edług powszechnie przyjętego zapatrywania, *prawo własności przysługujące samorządowi terytorialnemu jest prawem podmiotowym własności w znaczeniu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 kodeksu cywilnego (...) [d]ochody czerpane przez gminy z ich majątku*

szą obracane na finansowanie zadań własnych samorządu” (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87).

Jak już wcześniej wskazano, głównymi argumentami przywołanymi przez Wnioskodawcę na potwierdzenie niezgodności z art. 165 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP wprowadzonych przez ustawę zmieniającą rozwiązań jest to, że *„[...] przedmiotowa ustawa w istocie pozbawia gminy [...] podstawowych elementów przysługującego im wobec przedmiotowych urzędzeń prawa własności. Po pierwsze bowiem, pozbawia je możliwości korzystania z tych urzędzeń [...]. Po drugie, gminy tracą możliwość czerpania ewentualnych korzyści związanych z tymi urzędzeniami [...]. W końcu, po trzecie gminy straciły faktyczną możliwość rozporządzenia tymi urzędzeniami poprzez ich zbycie [...]”* (wniosek, str. 30). *„[...] Ustawa prowadzi do wyzucia gmin z dotychczas przysługującego im prawa własności, a to poprzez jego >>wypranie<< z jakiegokolwiek rzeczywistej treści”* (wniosek, str. 31).

W tym kontekście przypomnieć należy, iż, zgodnie z przywołanym już art. 7 ust. 1 pkt 2 i 14 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, a także porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Z kolei, w celu prawidłowego wykonywania zadań związanych z porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli - w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o strażach gminnych - do ochrony porządku na terenie gminy może zostać utworzona straż gminna, której jednym z obowiązków - zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 tej ustawy - jest czuwanie nad tym porządkiem i kontrola ruchu drogowego, w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym.

W myśl natomiast art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym kontrola ruchu drogowego w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną (miejską), może być wykonywana przez strażników gminnych (miejskich).

Powyższe wskazuje, że tworzenie straży gminnych (miejskich) nie ma charakteru obligatoryjnego, a więc decyzja o utworzeniu, jak i rozwiązaniu tej formacji wynika z analizy istniejącego poziomu ochrony porządku publicznego i oceny potrzeby funkcjonowania takiej formacji na danym terenie.

Podobnie, wykonywanie przez straż gminną (miejską) – ograniczonej przepisami ustawy - Prawo o ruchu drogowym – kontroli ruchu drogowego jest fakultatywne, a w gminach, w których nie została utworzona ta formacja, kontrola ruchu drogowego sprawowana jest przez Policję.

Decyzja o nabyciu urządzeń rejestrujących przez poszczególne gminy miała więc również charakter wyłącznie uznaniowy - gminy mogły podjąć taką decyzję, ale nie były do niej zobowiązane przepisami prawa. Zgodnie bowiem z treścią art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym (przed wejściem w życie ustawy zmieniającej), straże gminne posiadały jedynie uprawnienie, a nie obowiązek kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących.

Zauważyć także należy, iż decyzje o zakupie urządzeń rejestrujących przez gminy, a w konsekwencji realizacja przez straże gminne zadań z zakresu kontroli ruchu drogowego przy użyciu tych urządzeń ocenione zostały przez Najwyższą Izbę Kontroli jako mające charakter czysto fiskalny. W informacji z dnia 17 czerwca 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazała bowiem, iż *„[u]stawa o strażach gminnych nakłada na tę formację szereg zadań, z których jednym jest kontrola ruchu drogowego. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że spośród wystawionych przez Straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W przypadku 16 Straży powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia co najmniej 95% mandatów. W czterech miejscowościach (Biały Bór, Bobolice, Człuchów, **Kobylnica** – podkr. własne) liczba mandatów wystawionych z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wyniosła od 71 tys. do 149 tys. Tymczasem, dla porównania, w miastach wojewódzkich (np. Lublin, Olsztyn, Poznań, Szczecin,*

Wrocław) liczba ta wahała się od 1 tys. do 50 tys. Jakkolwiek sama liczba wystawionych mandatów nie może być podstawą do oceny prawidłowości działania straży miejskich i gminnych, to w ocenie NIK tak duża aktywność niektórych z nich w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy jednocześnie występujących wątpliwościach co do celowości wykorzystania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym, a Straże pełnią głównie rolę fiskalną” [wyniki kontroli „Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych”, sygn. KPB-4113-01-00/2013,KPB-4110-02-00/2013,https://www.nik.gov.pl/.../pobierz_kpb~d_13_508_201401311155, str. 25].

Mając powyższe na uwadze, nie można podzielić oceny Wnioskodawcy, że pozbawienie straży gminnych uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących doprowadziło do naruszenia przysługującego jednostkom samorządu terytorialnego prawa własności. Gminy, które fakultatywnie zakupiły te urządzenia, w dalszym ciągu są ich właścicielami. Mogą zatem robić z nich nadal użytek, lecz w granicach określonych w obecnie obowiązujących przepisach. Brak popytu na tego typu urządzenia nie jest również argumentem przemawiającym za tym, że gminy zostały pozbawione prawa rozporządzania swoją własnością. Pozbawienie straży gminnych uprawnień do kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących nie wpływa bowiem na ograniczenie prawa własności.

Tym samym, przepis art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej – w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania strażnikom gminnym (miejskim) uprawnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy

użyciu urzędów rejestrujących – jest zgodny także z art. 165 ust. 1 zadanie drugie Konstytucji RP.

Przechodząc do zarzutu naruszenia przez kwestionowany przepis art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, przypomnieć należy, iż wskazane przez Wnioskodawcę w charakterze wzorca kontroli konstytucyjnej ust. 1 i 4 tego artykułu ustawy zasadniczej posiadają następujące brzmienie:

„1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

(...)

4. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.”.

Przepis art. 167 Konstytucji RP określany jest w doktrynie mianem „konstytucji finansowej samorządu” z uwagi na to, że ustanawia zasady wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody oraz stanowi wyraz samodzielności tych jednostek (zob. T. Dębowska – Romanowska, *Prawo finansowe*, Warszawa 2010, s. 230).

Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie, które zostało poświęcone respektowaniu proklamowanej w Konstytucji RP zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przypominał, iż treścią tej zasady jest „prawo samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, czyli pobierania dochodów określonych w ustawach i dysponowania nimi, tak by móc realizować ustalone ustawowo zadania (...). W związku z powyższym, jednym z głównych celów tej zasady jest zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego środków finansowych odpowiednich do realizacji powierzonych jej zadań” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2013 r., sygn. K 22/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 95).

Szeroko natomiast o wymogu „odpowiedności” (adekwatności) udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych - który normowany jest we wskazanym przez Wnioskodawcę art. 167 ust 1 i 4 Konstytucji - Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., o sygn. K 14/11, w którym stwierdził, że *„[o]cena konstytucyjności zakwestionowanych przepisów z punktu widzenia zasady adekwatności wymaga poczynienia na wstępie istotnych zastrzeżeń, wynikających z dotychczasowego podejścia Trybunału Konstytucyjnego do sposobu rozumienia tej zasady, które rzutują na tok dalszych rozważań.*

W polskim systemie prawnym przyjęta została zasada domniemania konstytucyjności ustawy. Domniemanie to może zostać obalone wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na podmiocie, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu, spoczywa ciężar dowodu, że przepis jest niezgodny z Konstytucją. Wnioskodawca, który przedstawia zarzut naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, powinien wykazać, że stosowanie zakwestionowanego przepisu prowadzi do sytuacji, w której całokształt źródeł dochodów - przewidzianych przez prawo - dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla nie zapewnia tym jednostkom udziału w dochodach publicznych >>odpowiednio<< do przypadających im zadań (...). Trybunał wspominał o potrzebie przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że ogólny poziom ich dochodów jest niewystarczający do realizacji przekazanych im zadań publicznych (...).

W świetle przepisów Konstytucji kompetencja w zakresie ustalenia podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu terytorialnego a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie w związku z alokacją środków finansowych. W kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie leży

kontrola decyzji w tym zakresie z punktu widzenia ich trafności. Nie dotyczy to jedynie sytuacji, gdy ustawodawca narusza konstytucyjne zasady podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny, stanowiąc regulacje, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów. Za taką interpretacją zakresu kompetencji parlamentu przemawiają m.in. art. 216 i art. 217 Konstytucji (...).

Sam fakt, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie są wystarczające, aby optymalnie realizować wszystkie zadania publiczne, nie może przesądzać o naruszeniu art. 167 ust. 1 Konstytucji. Podmiot, który kwestionuje zgodność aktu normatywnego z art. 167 ust. 1 Konstytucji, nie może ograniczyć się do wykazania, że dochody jednostek samorządu terytorialnego nie wystarczają na realizację zadań publicznych, ale musi przedstawić argumenty wskazujące na dysproporcję między zakresem zadań i dochodów administracji rządowej oraz poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego (...).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał pogląd, że art. 167 ust. 1 Konstytucji nie może być rozumiany jako podstawa do wyprowadzenia nakazu zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego określonego poziomu dochodów, w oderwaniu od sytuacji finansowej całego państwa. Przepis ten wyraża dyrektywę określającą sposób podziału - dostępnych w danym okresie - środków finansowanych między administrację rządową a samorząd terytorialny, a jednocześnie dyrektywę określającą sposób podziału tych środków między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Ustawodawca, dokonując podziału dochodów, musi brać pod uwagę także zakres zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową, a w szczególności obowiązek realizacji zadań wynikających z poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dostępne środki finansowe powinny być dzielone między wymienione podmioty stosownie do zakresu powierzonych im zadań publicznych, przy czym

zapewnienie określonych źródeł dochodów jednostkom samorządu terytorialnego nie może prowadzić do uniemożliwienia realizacji zadań publicznych, które zgodnie z obowiązującym prawem należą do administracji rządowej (...).

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady adekwatności, ale z drugiej strony określa granice ingerencji w omawianą zasadę. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, modyfikacje źródeł dochodu są dopuszczalne, jeżeli >>nie zachodzą oczywiste dysproporcje między zakresem zadań a poziomem dochodów<<, >>nie przekreślą odpowiedniości udziału samorządu w dochodach publicznych<<, >>ustawodawca nie naruszy w drastyczny sposób samodzielności finansowej gminy<<, całokształt źródeł dochodów - przewidzianych przez prawo - dla jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla zapewni tym jednostkom udział w dochodach publicznych >>odpowiednio<< do przypadających im zadań; nie prowadzą do faktycznego przekreślenia dochodów własnych gminy.

Wynikający z Konstytucji obowiązek zapewnienia odpowiednich udziałów w dochodach publicznych jest sformułowany na tyle ogólnie, że jego konkretyzacja nastręcza oczywiste trudności. Ocena, jaka wielkość środków jest właściwa, nie może być jednoznaczna, zważywszy, że Konstytucja nie określa katalogu zadań jednostek samorządu terytorialnego, ani standardu ich realizacji. Także na poziomie ustawowym nie zawsze jest możliwe ustalenie takiego standardu, jest on względny. Ta względność powoduje trudność z ustaleniem adekwatnego poziomu środków dla jednostek samorządu terytorialnego. W doktrynie prawnej zwraca się uwagę, że normy konstytucyjne (art. 167 ust. 1 i 4) są jedynie ogólnymi dyrektywami kierunkowymi, a nie wypracowano dotychczas, na gruncie teorii administracji i teorii finansów publicznych, wystarczająco precyzyjnych kryteriów przydatnych do oceny stopnia realizacji zasady adekwatności środków do zadań (...). Także Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że wyrażona w art. 167 ust. 1 Konstytucji norma

prawna ma charakter programowy oraz systemowy, stanowi dyrektywę dla ustawodawcy, który decyduje o podziale dochodów publicznych pomiędzy segmenty władz publicznych. Kwestia określenia wysokości środków potrzebnych do wykonywania zadań samorządu terytorialnego należy do zagadnień szczególnie skomplikowanych, ponieważ oszacowanie lub precyzyjne obliczenie kosztów realizacji konkretnych zadań często nie jest możliwe (...).

(...) zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 Konstytucji, ma charakter względny. Względność ta polega na tym, że po pierwsze, zakres ten nie jest wprost wyznaczony przez Konstytucję; po drugie, w odniesieniu do poszczególnych zadań, j.s.t. mają różny zakres swobody określenia minimalnego standardu i sposobu ich realizacji. I wreszcie, podobny standard realizacji zadań odbywa się w różnych warunkach. Ta względność rzutuje na wykładnię zasady adekwatności, o której mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, a także rzutuje na określenie wysokości środków finansowych koniecznych do ich realizacji.

Na podstawie powołanych przepisów Konstytucji nie da się wprost określić tej wysokości, skoro podstawą tego określenia są zadania o względnym charakterze.

Z art. 167 ust.1 i 4 Konstytucji wynikają dyrektywy dla ustawodawcy i Rady Ministrów zagwarantowania środków finansowych odpowiednich do realizowanych przez j.s.t. zadań. Ponieważ konstytucyjna podstawa określenia tych zadań i sposób ich realizacji ma charakter względny, dyrektywy te mają charakter programowy i instrumentalny. Jedyne wiążący zakaz wynikający z cytowanych przepisów dotyczy ukształtowania środków finansowych na takim poziomie, który uniemożliwia realizację zadań j.s.t.

Podsumowując, zasada adekwatności rozumiana jako konstytucyjna dyrektywa programowa ma szeroki zakres zastosowania oraz normowania i jest adresowana przede wszystkim do ustawodawcy. Ustawodawca powinien wprowadzać rozwiązania gwarantujące optymalne dostosowanie poziomu

finansowania do wykonywanych przez j.s.t. zadań. Natomiast zasada adekwatności rozumiana jako wiążąca norma prawna ma dużo węższy zakres normowania sprowadzający się do zakazu przyznawania j.s.t. środków finansowych na poziomie uniemożliwiającym wykonanie powierzonych im zadań. Tylko w tym ostatnim znaczeniu zasada adekwatności może stanowić wzorzec hierarchicznej kontroli norm (podkr. własne). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Jeszcze raz należy podkreślić, że źródłem złożonego normatywnego charakteru zasady adekwatności jest względny, uzależniony od wielu czynników pozakonstytucyjnych, zakres i sposób realizacji zadań, o których mowa w art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Ogólność katalogu zadań, odmiennosc ich zakresu i treści w poszczególnych jednostkach samorządu, sprawia, że Trybunał Konstytucyjny ingeruje w sferę swobody politycznej parlamentu jedynie w wypadku ewidentnie niewspółmiernego ukształtowania dochodów w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, wówczas gdy dochodzi do >>oczywistych dysproporcji<< między zakresem zadań a środkami, w jakie wyposażone zostają j.s.t. (...). >>Chodzi o to, by wpływy z dochodów własnych, subwencji i dotacji zapewniały wszystkim samorządom możliwość wypełniania - przynajmniej na poziomie minimalnym - zadań, które ustawowo i obligatoryjnie są na samorząd nałożone. Tak należy rozumieć zasadę adekwatności<< (wyrok z 25 lipca 2006 r., sygn. K 30/04)" (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7).

Naruszenie art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP Wnioskodawca uzasadnił - co już uprzednio odnotowano - tym, że pozbawienie straży gminnych (miejskich) uprawnień do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących skutkowało również pozbawieniem tych gmin dochodów w postaci grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Z kolei grzywny te były jednym z podstawowych źródeł finansowania zadań dotyczących gminnych dróg, ulic, mostów, placów,

organizacji ruchu drogowego oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Ustawodawca, pozbawiając gminy istotnych dochodów, nie zmodyfikował zadań związanych z utrzymaniem dróg gminnych oraz odpowiedzialności deliktowej za zły stan tychże dróg.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, przypomnieć w pierwszej kolejności należy, że regulacja art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą zadania własne gminy obejmują w szczególności sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, obowiązuje od czasu uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym, tj. od 1990 r.

Z kolei, art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych, dotyczący przeznaczania na konkretnie wskazany przez ustawodawcę cel dochodów uzyskanych z grzywnien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego, został wprowadzony w znacznie późniejszym czasie - dodano go do ustawy o drogach publicznych ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466). *Ratio legis* tego przepisu było ściśle wskazanie przez ustawodawcę, że środki pieniężne pozyskane przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu grzywnien za naruszenie przepisów ruchu drogowego, ujawnione przy użyciu urządzeń rejestrujących, mogą być wykorzystane tylko i wyłącznie na inwestycje, modernizacje lub remonty związane z siecią drogową oraz utrzymanie i funkcjonowanie urządzeń i infrastruktury drogowej. Ustawodawca tym samym uniemożliwił jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie uchwał o wydatkowaniu tych środków na cele, inne niż te, które zostały określone w art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Na tym tle jawi się zatem konstatacja, że, po pierwsze, dochody uzyskane z grzywnien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego nie musiały być (i nie były) wyłącznym źródłem finansowania zadania określonego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Po drugie, w świetle przywołanego powyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawca, inicjując badanie przez Trybunał konstytucyjności zaskarżonej regulacji w oparciu o wzorzec wynikający z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, zobowiązany był do przedstawienia dowodów lub wyliczeń, z których wynikałoby, że poziom dochodów Gminy Kobylnica jest niewystarczający do realizacji zadań publicznych.

Po trzecie, jako że Trybunał Konstytucyjny stwierdza niezgodność danej regulacji z zasadą „odpowiedniości” (adekwatności”) jedynie wówczas, gdy dochody jednostek samorządu terytorialnego zostały ewidentnie niewspółmiernie ukształtowane w relacji do kosztów ponoszonych w związku z realizacją przypadających samorządowi zadań, przedstawione przez Wnioskodawcę dowody lub wyliczenia powinny odnosić się do sumy dochodów i wydatków na realizację zadań tej jednostki samorządu terytorialnego.

Jednakże tak ujętych wyliczeń i dowodów Wnioskodawca nie przedstawił w swoim wniosku.

Na marginesie zauważyć należy, że sposób przeznaczania przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów uzyskanych z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego na zadania wskazane w art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych budził zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli, która stwierdziła, że „[...] prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgową przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami” (informacja Najwyższej Izby Kontroli z 24 lipca 2014 r., *op.cit.*, str. 22).

Biorąc pod uwagę powyższe, przepis art. 129b ustawy - Prawo o ruchu drogowym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej – w zakresie, w jakim nie przewiduje przyznania strażnikom

gminnym (miejskim) uprawnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących – należy uznać za zgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

Odnosząc się z kolei do zarzutu proceduralnego, dotyczącego naruszenia przez art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy zmieniającej w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych zasady poprawnej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, przypomnieć należy, iż Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie dostrzegł dwa aspekty tej zasady:

„[...] Po pierwsze, nakazuje ona unikać stanowienia przepisów >>w sposób nieprecyzyjny, niejednoznaczny i powodujący istotne wątpliwości prawne<<, a także regulacji, które posługują się niezdefiniowanymi pojęciami albo mają niezrozumiałą treść (por. wyrok z 17 grudnia 2002 r., sygn. U 3/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 95 oraz kryteria oceny przepisów z punktu widzenia tej zasady w wyrokach z: 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153 i 5 grudnia 2007 r., sygn. K 36/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 154). Stwierdzenie niezgodności przepisu z zasadą poprawnej legislacji jest konieczne, gdy jego niejasność jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa, przy czym pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności powinno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu okażą się niewystarczające (zob. wyroki z: 20 czerwca 2005 r., sygn. K 4/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 64; 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90). Naruszenie zasady prawidłowej legislacji może polegać także na niedostatecznej określoności jego treści, która uniemożliwia wyegzekwowanie wynikającego z niego uprawnienia.

Po drugie, >>zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę (...) oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu<< (ten aspekt zasady poprawnej legislacji został wyraźnie zaakcentowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13, a następnie był uwzględniany w kilkunastu późniejszych orzeczeniach – w szczególności w wyroku pełnego składu z 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170). Orzeczenie w tym zakresie nie może przy tym przerodzić się w ocenę trafności działań ustawodawcy w sensie dokonanych przez niego wyborów społecznych czy gospodarczych pomiędzy różnymi rozwiązaniami, mieszczącymi się w obszarze wyznaczonym przez Konstytucję – to bowiem pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, który powinien interweniować tylko wtedy, gdy ustawodawca w sposób ewidentny przekroczy granice przysługującej mu swobody regulacyjnej (por. na ten temat szeroko zwłaszcza wyroki TK z: 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50 i 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67).” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Sformułowany przez Wnioskodawcę zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji przez art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy zmieniającej w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych zdaje się odnosić do dwóch jej aspektów: wyłącznie technicznego oraz prakseologicznego.

W aspekcie wyłącznie technicznym Wnioskodawca zarzuca zaskarżonym unormowaniom brak odpowiednich działań legislacyjnych w odniesieniu do art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych, co powoduje, że przepis ten „[...] stanie się przepisem pustym” (wniosek, str. 34).

W zakresie tego argumentu wskazać należy, że, jak zresztą zauważył sam Wnioskodawca na str. 34 wniosku, pozbawienie, z dniem 1 stycznia 2016 r., strażników gminnych (miejskich) uprawnień do kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących nie oznacza, że z tym dniem zakończone zostały wszystkie postępowania związane z nałożeniem przez straż gminną grzywien za wykroczenia drogowe ujawnione przy pomocy fotoradarów. Przepis art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych po wejściu w życie ustawy zmieniającej nadal znajdował więc zastosowanie. Ponadto, pozostawienie przez ustawodawcę w systemie prawa przepisu już нефункционującego nie może stanowić wyłącznej podstawy do orzeczenia jego niezgodności z Konstytucją RP.

W aspekcie prakseologicznym Wnioskodawca wskazuje natomiast na brak uchwalenia przepisów przejściowych i przyjęcie niekonstytucyjnej techniki „[...] wydrążenia obowiązujących przepisów z rzeczywistej treści” (wniosek, str. 35). Tak sformułowany zarzut nie może jednakże zostać oceniony przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż ocena Trybunału zmierzałaby w istocie do osądu trafności działań ustawodawcy podjętych w dopuszczalnych konstytucyjnie ramach, co pozostaje poza kognicją Trybunału.

W związku z powyższym, art. 1 w zw. z art. 2 w zw. z art. 3 ustawy zmieniającej w zw. z art. 20d ust. 1 ustawy o drogach publicznych trzeba ocenić jako zgodny z zasadą poprawnej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego