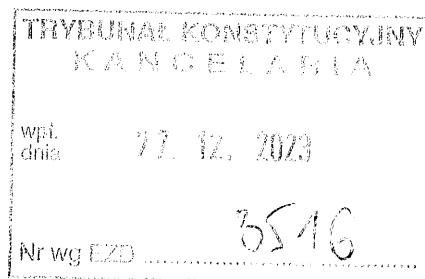




Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji



Czesław Mroczek
Sekretarz Stanu

DP-WPP.025.2.2023.HS
Warszawa, 27 grudnia 2023 r.

Trybunał Konstytucyjny

Odpowiadając na pismo z dnia 23 listopada 2023 r., dotyczące postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie oznaczonej sygnaturą SK 97/23, ze skargi konstytucyjnej M J , Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (**MSWiA**) – odnosząc się, w ramach swojej właściwości, do wiążącego z zakresem zadań tut. resortu – wniosku z pkt 1 tej skargi,¹ przedstawia stanowisko, iż:

- 1) zarzuty formułowane w zakresie ww. wniosku nie są zasadne, a
- 2) przepis § 31 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2022 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2310, z późn. zm.), zwanego dalej **skarżonym rozporządzeniem**, nie narusza wymienionych w pkt 1 tej skargi wzorców kontroli, tj. wskazanych norm konstytucyjnych² i art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047, z późn. zm.).

Skarżący uzasadniając ww. wniosek dotyczący § 31 skarżonego rozporządzenia w uzasadnieniu skargi podnosi w szczególności, że znak B-43 „strefa ograniczonej prędkości” (...) *nie ma uzasadnienia ustawowego i nie został wprowadzony na podstawie ustawy w celu jej wykonania*. W analizowanej skardze podniesiono bowiem, że ustawa – *Prawo o ruchu drogowym: nie definiuje (...), nie wprowadza i nie upoważnia jakiegokolwiek organu do zdefiniowania w rozporządzeniu pojęcia „strefa ograniczonej prędkości”*. Jednocześnie skarżący – odwołując się do powoływanego obszernie orzeczenia Sądu Najwyższego³ dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii⁴, ograniczającego wolność przemieszczania się obywateli – wskazuje, że *niedopuszczalnym jest ograniczenie zasad i sposobu poruszania się rozporządzeniem wydanym bez delegacji ustawowej lub z przekroczeniem jej zakresu*.

Mając na względzie powyższe w pierwszej kolejności zauważyć należy, że zgodnie z ww. art. 7 ust. 1 ustawy – *Prawo o ruchu drogowym: znaki i sygnały drogowe wyrażają ostrzeżenia, zakazy, nakazy lub informacje*. Przy tym ust. 2 powyższego artykułu, zawierający delegację

¹ pozostałe formułowane w tej skardze wnioski (z pkt 2-6) dotyczą bowiem regulacji (jak np. art. 117 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, regulującego zagadnienie ustanowienia adwokata lub radcy prawnego dla osoby fizycznej, niezwolnionej przez sąd od kosztów sądowych), które w żaden sposób nie pozostają w związku z zakresem zadań, a tym samym właściwości Ministra SWiA.

² tj. art. 2 i art. 7 w związku z art. 92 Konstytucji RP, art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, a także art. 52 ust. 1 i 3 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

³ z dnia 16 marca 2021 r., w sprawie pod sygn. akt II KK 97/21.

⁴ z dnia 10 kwietnia 2020 r. (Dz. U. poz. 658).

ustawową do wydania skarżonego rozporządzenia, stanowił⁵, iż minister właściwy do spraw transportu i minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, uwzględniając w szczególności konieczność dostosowania sygnałów drogowych do postanowień umów międzynarodowych, określi, w drodze rozporządzenia, znaki i sygnały obowiązujące w ruchu drogowym, ich znaczenie i zakres obowiązywania. Jakkolwiek zatem treść przywołanego przepisu ustawowego wskazuje na właściwość dwóch organów (ministrów) do wydania określonego w nim aktu wykonawczego (skarżonego rozporządzenia), to – w ocenie MSWiA – za organ wiodący (zasadniczo właściwy przedmiotowo) co do zajęcia stanowiska w niniejszej sprawie należałoby uznać ministra właściwego do spraw transportu, tj. ministra wskazanego niejako „na pierwszym miejscu” w tej regulacji. Zgodnie bowiem z art. 27 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, z późn. zm.) kierowany przez ww. organy dział administracji rządowej transport obejmuje m.in. sprawy budowy, modernizacji utrzymania i ochrony **dróg publicznych, jak i ruchu drogowego**.

W rezultacie należałoby uznać, że regulacje ustawy – *Prawo o ruchu drogowym* (por. zakres przedmiotowy ww. ustawy, określony w jej art. 1 ust. 1) w zasadniczym zakresie wiążą się z zakresem kompetencji ministra kierującego działem administracji rządowej transport. Przy tym, w ocenie MSWiA, problematyka oznakowania dróg publicznych, stref zamieszkania i stref ruchu jest istotnym elementem zarządzania ruchem, rozumianym jako podejmowanie działań przez organy zarządzające ruchem⁶ w zakresie sporządzania, opiniowania, zatwierdzania projektów organizacji ruchu i wprowadzania organizacji ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego⁷.

Jakkolwiek zatem skarżone rozporządzenie, w pewnym zakresie, również wiąże się z właściwością MSWiA, to jednak zakres ten wynika przede wszystkim z art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 ustawy o działach administracji rządowej. W myśl bowiem ww. regulacji dział administracji rządowej sprawy wewnętrzne obejmuje m.in. sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór m.in. nad działalnością Policji. Związek przedmiotu skarżonego rozporządzenia z zakresem zadań tut. ministra wynika także z regulacji dotyczących działalności w szczególności ww. służby w przedmiocie kontroli ruchu drogowego (por. art. 129 ust. 1 ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*).

Konkludując, szeroko rozumiana problematyka znaków i sygnałów drogowych obejmuje dwa wiodące i częściowo powiązane obszary kompetencji odrębnych organów administracji rządowej, tj.: 1) ministra właściwego do spraw transportu – w odniesieniu do umieszczania na drogach znaków i sygnałów drogowych oraz 2) Ministra SWiA – w zakresie wykrywania i ścigania naruszeń związanych z niestosowaniem się przez uczestników ruchu do dyrektyw wynikających z tych znaków i sygnałów drogowych. Jednocześnie przedmiot analizowanej skargi konstytucyjnej co do zasady dotyczy pierwszego z ww. obszarów.

⁵ por. art. 7 pkt 2 lit. a w związku z art. 27 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1768, z późn. zm.).

⁶ por. art. 10 ustawy – *Prawo o ruchu drogowym*.

⁷ por. § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

Niezależnie od powyższego – odnosząc się do zarzutów formułowanych przez skarżącego w ramach MSWiA – wskazać należy, że § 31 skarżonego rozporządzenia dotyczy obowiązującego w ruchu drogowym znaku B-43, będącego jednym ze znaków zakazu, ujętych w ramach rozdziału 2 skarżonego rozporządzenia, zatytułowanego „Znaki drogowe pionowe”⁸. Przy tym ust. 1 ww. regulacji stanowi, iż: znak B-43 „strefa ograniczonej prędkości” oznacza wjazd do strefy, w której obowiązuje zakaz przekraczania prędkości określonej na znaku liczbą kilometrów na godzinę. Tym samym przepis ten nie tylko określa ww. znak drogowy, ale również jego znaczenie – por. w kontekście treści przywołanej wyżej delegacji ustawowej z art. 7 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Rozwinięcie ww. regulacji zawiera zaś ust. 2 wskazanego wyżej paragrafu skarżonego rozporządzenia.⁹

Z kolei zakres obowiązywania przedmiotowego znaku drogowego, tj. ostatni z wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym elementów delegacji ustawowej z tego przepisu, wynika z § 31 ust. 3 skarżonego rozporządzenia (stanowiącego, że znak B-44 „koniec strefy ograniczonej prędkości” oznacza wyjazd ze strefy ograniczonej prędkości) w związku z ww. ust. 1 tego paragrafu i z § 15 ust. 1 i 2 skarżonego rozporządzenia (w myśl których, odpowiednio, 1. Znaki zakazu obowiązują na drodze, na której są umieszczone, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej; 2. Zakaz wyrażony znakiem zakazu obowiązuje od miejsca jego ustawienia, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej). Innymi słowy, ograniczenie prędkości wyrażone znakiem B-43 obowiązuje na każdej drodze (sieci dróg) znajdującej się pomiędzy znakami drogowymi B-43 a B-44. Prawodawca zasadnie przy tym przyjął, aby wskazane drogi objąć wyrażeniem „strefa”. Warto w tym miejscu doprecyzować, że skarżone rozporządzenie określa różny zakres obowiązywania znaków zakazu. Zasadą jest obowiązywanie znaku na drodze, na której jest on umieszczony, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej (§ 15 ust. 1). Wyjątkiem od tej zasady jest właśnie znak B-43, obowiązujący w „strefie”, składającej się również z innych dróg niż droga, na której został on umieszczony (§ 31 ust. 1 i 3).

W rezultacie już chociażby w świetle powyższego trudno uznać za zasadne twierdzenie, aby znak B-43 „strefa ograniczonej prędkości” (...) nie miał uzasadnienia ustawowego i nie został wprowadzony na podstawie ustawy w celu jej wykonania. Tym samym nieuzasadnionym wydawać się może również twierdzenie jakoby wydanie analizowanych regulacji skarżonego rozporządzenia nastąpiło z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym o działaniu organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Powyższej oceny, w opinii MSWiA, w żaden sposób nie zmienia również podnoszona w skardze konstytucyjnej okoliczność, że – cytując – ustawa [Prawo o ruchu drogowym] wprowadza też dwa pojęcia zdefiniowane jako „strefa” pozwalające na przyjęcie, że na danym obszarze obowiązuje ograniczenia ustawowe bez obowiązku ich oznaczenia znakiem drogowym a to strefa ruchu i strefa zamieszkania (...) Są to jedyne przypadki gdy na danym obszarze (w danej strefie) na podstawie treści ustawy obowiązują zakazy lub nakazy bez względu na fakt umieszczenia znaku lub sygnału drogowego. Nie sposób bowiem uznać powyższych wywodów za adekwatne do rozważanej sytuacji, skoro regulacja § 31 skarżonego rozporządzenia odnosi się do obowiązywania na danym obszarze, tj. strefie, zakazu przekraczania danej prędkości właśnie w oparciu o umieszczony w danym miejscu znak drogowy B-43 „strefa ograniczonej prędkości”.

⁸ vide także załącznik do skarżonego rozporządzenia, stanowiący Spis wzorów znaków i sygnałów drogowych.

⁹ stanowiący, że znak B-43, określający dopuszczalną prędkość mniejszą lub równą 30 km/h, oznacza ponadto, że umieszczone w strefie urządzenia i rozwiązania wymuszające powolną jazdę mogą nie być oznakowane znakami ostrzegawczymi.

Jednocześnie rozporządzenie Ministra Infrastruktury [a nie np. wskazanego ministra i ministra właściwego do spraw wewnętrznych – por. w kontekście argumentacji na wstępie niniejszego stanowiska] 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. z 2019 r. poz. 2311, z późn. zm.), określa szczegółowe warunki techniczne m.in. dla znaku B-43, jak również warunki jego umieszczenia na drogach (vide pkt 3.2.44 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia).

Co więcej – w kontekście podnoszonej w skardze konstytucyjnej argumentacji dotyczącej braku ustawowej definicji wyrażenia „strefa ograniczonej prędkości” – należy zwrócić uwagę, że zakres obowiązywania dyrektywy wynikającej ze znaku B-43 (jak wskazano wyżej) nie budzi wątpliwości. W opinii MSWiA kierujący pojazdem wjeżdżając do „strefy ograniczonej prędkości”, tj. po minięciu znaku B-43, uzyskuje jednoznaczną informację, że od miejsca ustawienia znaku nie może przekraczać prędkości, która została określona na tym znaku liczbą kilometrów na godzinę. Ponadto, w ocenie tut. organu, dla ustalenia znaczenia pojęcia „strefa” i tym samym w celu rozstrzygnięcia zakresu obowiązywania dyrektywy wynikającej ze znaku B-43, wystarczające jest zastosowanie powszechnego znaczenia tego słowa. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego PWN przez ww. pojęcie należy rozumieć *obszar wydzielony z większego obszaru ze względu na charakterystyczne cechy*.¹⁰ Powyższe wskazuje, że użyte przez prawodawcę wyrażenie „strefa ograniczonej prędkości”, przy zastosowaniu wykładni literalnej i w powszechnym rozumieniu pojęcia „strefa”, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych przy dekodowaniu obowiązku (normy) wynikającego z § 31 skarżonego rozporządzenia, którego adresatem jest kierujący pojazdem.

W ww. kontekście można również zauważyć, że w rozpatrywanym przypadku nie zachodzą przesłanki formułowania w akcie normatywnym definicji analizowanego pojęcia z § 146 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).¹¹ Na marginesie wydaje się, że na podobnej zasadzie ustawodawca w ustawie *Prawo o ruchu drogowym* nie zdefiniował innych pojęć używanych w skarżonym rozporządzeniu, jak na przykład: „strefa ograniczonego postoju” oznaczana znakiem pionowym B-39 i „koniec strefy ograniczonego postoju” oznaczony znakiem B-40; czy też „strefa płatnego parkowania lub śródmiejska strefa płatnego parkowania” oznaczana znakiem D-44 i „koniec strefy płatnego parkowania lub śródmiejskiej strefy płatnego parkowania” oznaczany znakiem D-45, w zakresie których nieprzestrzeganie wynikających z nich norm również może wiązać się z odpowiedzialnością o charakterze karnym.

Ponadto należy zwrócić uwagę na określoną w art. 5 ust. 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* zasadę ustawową ruchu drogowego, tj. obowiązek stosowania się przez uczestnika ruchu i inne osoby znajdujące się na drodze m.in. do znaków drogowych. W powyższym kontekście – mając na względzie m.in. wskazywany powyżej brak uzasadnienia dla podnoszonego w skardze konstytucyjnej twierdzenia jakoby przepis § 31 skarżonego rozporządzenia naruszał delegację ustawową – nie sposób uznać za adekwatne na gruncie analizowanej sprawy powoływane w skardze konstytucyjnej orzeczenie Sądu Najwyższego

¹⁰ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/strefa.html>

¹¹ zgodnie z którym w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli: 1) dane określenie jest wieloznaczne; 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe; 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

z dnia 16 marca 2021 r., w sprawie pod sygn. akt II KK 97/21, dotyczące rozporządzenia w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii. Niezrozumiałym wydaje się bowiem swoiste utożsamianie określonych zakazów wynikających z poszczególnych znaków drogowych określonych w wykonaniu oraz w sposób zgodny z delegacją ustawową z art. 7 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym z uznanym w ww. wyroku za nieuprawnione na gruncie art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji RP ograniczeniem wolności poruszania się na terytorium RP (por. zwłaszcza w kontekście ust. 3 ww. regulacji, odnoszącemu się wprost do ograniczeń określonych w ustawie).

Wskazać również można, że m.in. analizowaną regulację z § 31 skarżonego rozporządzenia można odczytywać jako podstawę do w istocie ustalenia zasad korzystania z określonego obszaru przez podmiot zarządzający nim. Powyższe można zaś porównać np. do określonych (w ramach działania w sferze dominium, tj. jako właściciela obiektów publicznych, w tym urzędów, dróg etc., gdzie Skarb Państwa tudzież uprawnione właścicielsko podmioty nie działają w istocie w ramach *imperium*, tj. władztwa publicznego, lecz w ramach uprawnień właścicielskich) przez dane organy administracji publicznej zasad korzystania z określonych obiektów pozostających w ich dyspozycji, jak przykładowo godzin dostępności tych obiektów dla interesantów. Przy tym – w uproszczeniu – trudno uznać, aby np. ograniczenie dostępności danego obiektu dla interesantów jedynie do określonych godzin w określone dni w tygodniu stanowiło naruszenie wolności poruszania się po terytorium RP. Odnieść to można odpowiednio do ograniczenia dostępności przez ograniczenie prędkości w ramach danego obiektu. W tym zakresie regulacje powszechnie obowiązujące w zakresie władztwa publicznego (*imperium*) mogą być postrzegane jako szczególne (uzupełniające) do uprawnień właścicielskich, a nie wyłączone. Tymczasem na wyłączności regulacji w ramach władztwa państwowego wydaje się opierać w istocie złożona w sprawie skarga konstytucyjna.

Mając na względzie powyższe należało przedstawić stanowisko jak na wstępie, a w dalszej części pod odpowiednią rozważyć, zdając się zasadniczo na ocenę ministra właściwego do spraw transportu.

SEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE SPRAW WEWNĘTRZNYCH

Czesław MROČZEK